Office national de l'énergie

National Energy Board

Motifs de décision

TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.

OH-1-2009

Mars 2010

Installations et méthode de conception des droits

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.

Demande en date du 27 février 2009
concernant le projet de pipeline Keystone XL,
déposée aux termes de l'article 52

OH-1-2009

Mars 2010

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2010
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2010-3F
ISBN 978-1-100-93794-6

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

Imprimé au Canada

©Her Majesty the Queen in Right of Canada 2010 as represented by the National Energy Board

Cat No. NE22-1/2010-3E
ISBN 978-1-100-14949-3

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures ii
Liste des tableaux ii
Liste des annexes ii
Glossaire et liste des sigles et abréviations iii
Exposé et comparutions vi

1. Dispositif 1

2. Contexte 2
2.1 Aperçu du projet 2
2.2 Contexte de réglementation 5

3. Faisabilité économique 7
3.1 Offre de pétrole brut 7
3.2 Transport 9
3.3 Marchés 13
3.4 Engagements des expéditeurs et financement du projet 14
3.4.1 Engagements des expéditeurs 14
3.4.2 Financement du projet 15

4. Incidences commerciales 20
4.1 Concurrence et rentrées nettes 20
4.1.1 Concurrence 20
4.1.2 Rentrées nettes 22
4.2 Effets éventuels sur l'infrastructure pipelinière en place 25
4.3 Incidence sur le secteur de la valorisation et du raffinage au Canada 32

5. Droits et tarifs 37
5.1 Appel de soumissions 37
5.2 Capacité non souscrite et statut de transporteur public 38
5.3 Droits 40
5.3.1 Droits du service souscrit 41
5.3.2 Droits du service non souscrit 42
5.4 Tarif de transport 44
5.5 Désignation de Keystone aux fins de la réglementation financière 45

6. Ingénierie 51
6.1 Description des installations 51
6.2 Conception, construction et exploitation 52

7. Questions foncières 55
7.1 Considérations générales concernant le tracé 55
7.2 Besoins en terrains 56
7.3 Acquisition de terrains et signification des avis 58

8. Consultation publique 60
8.1 Programme de consultation publique de Keystone 60

9. Consultation des Autochtones **63**
9.1 Participation accrue des Autochtones 63
9.2 Processus de participation des Autochtones instauré par Keystone 65
9.3 Effets du projet sur les Autochtones 68

10. Questions environnementales et socioéconomiques **74**
10.1 Processus d'examen environnemental préalable 74
10.2 Questions soulevées par le SCC relativement au processus d'ÉE 75
10.3 Questions d'ordre socioéconomique 79
10.3.1 Infrastructure et services 80
10.3.2 Emploi et économie 81

11. Décision de l'Office concernant l'intérêt public **82**
11.1 L'intérêt public canadien 82
11.2 Appréciation des avantages et inconvénients du pipeline Keystone XL 83
11.3 Remerciements 84

Liste des figures

2-1 Projet de pipeline Keystone XL – Portion canadienne 3
2-2 Vue d'ensemble du réseau Keystone 4
3-1 Graphique comparatif des prévisions sur l'offre de pétrole brut dans l'Ouest canadien 8
3-2 Infrastructure de Hardisty 9
3-3 Exportations totales de pétrole brut par rapport à la capacité pipelinière 12
3-4 Exportations de pétrole brut lourd par rapport à la capacité pipelinière 13
4-1 L'option Gretna 28
7-1 Schéma conceptuel d'une emprise contiguë 57
9-1 Zone de participation des Autochtones relative au pipeline Keystone XL et limites des zones de traité 64

Liste des tableaux

3-1 Réseau pipelinier Keystone 10
3-2 Capacité des pipelines d'exportation de pétrole brut canadien en 2012 11
3-3 Marché du raffinage accessible au pipeline Keystone XL sur la CAGM 14
4-1 PGI – Avantages nets procurés par Keystone XL aux producteurs canadiens de pétrole brut en 2013 23
7-1 Renseignements sur les terrains 58

Liste des annexes

I Liste des questions 85
II Décisions importantes 86
III Conditions dont le certificat est assorti 108
IV Rapport d'examen environnemental préalable 117

Glossaire et liste des sigles et abréviations

$CAN	dollars canadiens
$US	dollars américains
AB	Alberta
ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
AFL	Alberta Federation of Labour
agrandissement Cushing	augmentation de 24 600 m3/j de la capacité du tronçon canadien, approuvée par l'Office dans le cadre de l'instance OH-1-2008.
Alexander	Première nation Alexander no 134
ATT	aire de travail temporaire
b/j	barils par jour
Bande des Blood	Première nation de Kainai
BGGP	Bureau de gestion des grands projets
BP	BP Canada Energy Company
BSOC	bassin sédimentaire de l'Ouest canadien
CAGM	côte américaine du golfe du Mexique
capacité de conception	capacité durable à long terme d'un pipeline
certificat	certificat d'utilité publique
ConocoPhillips	ConocoPhillips Canada Limited
CSA	Association canadienne de normalisation
É.-U.	États-Unis
ÉE	évaluation environnementale
ÉES	évaluation environnementale et socioéconomique
Enbridge	Pipelines Enbridge Inc.
ERCB	Energy Resources Conservation Board
EST	entente de service de transport
FSIN	Federation of Saskatchewan Indian Nations

GEK	Groupe d'expéditeurs de Keystone (Canadian Natural Resources Limited, ConocoPhillips Canada Marketing and trading ULC, EnCana Corporation, Shell Trading Canada, Total E&P Canada Ltd et Trafigura Canada General Partnership)
GES	gaz à effet de serre
HSE	hygiène, sécurité et environnement
kb/j	milliers de barils par jour
Keystone	TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.
Keystone XL	pipeline Keystone XL
km	kilomètre
LCÉE	Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
Loi sur l'ONÉ ou Loi	Loi sur l'Office national de l'énergie
m^3	mètre cube
m^3/j	mètres cubes par jour
Mb/j	millions de barils par jour
McInnes	Dale et Shirley McInnes
Muse	Muse, Stancil & Co.
Nekaneet	Première nation de Nekaneet no 380
norme CSA Z662	norme de l'Association canadienne de normalisation intitulée Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz
Office ou ONÉ	Office national de l'énergie
PADD	Petroleum Administration for Defense District. Région correspondant à une zone de marché du pétrole brut aux États-Unis et désignée à cette fin par l'Energy Information Administration du département américain de l'Énergie.
PADD II	Correspond à la région du Midwest des États-Unis, qui englobe les États suivants : Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, Dakota du Nord, Dakota du Sud, Ohio, Oklahoma, Tennessee et Wisconsin.
PADD III	Correspond à la région de la côte américaine du golfe du Mexique, qui englobe les États suivants : Nouveau-Mexique, Texas, Arkansas, Louisiane, Alabama et Mississipi.

Pentanes plus	Mélange composé essentiellement de pentanes et de certains hydrocarbures plus lourds, issu du traitement du gaz naturel, des condensats ou du pétrole brut.
PGI	Purvin & Gertz Inc.
pipeline Keystone de base	Segment qui s'étend de Hardisty (Alberta) à Haskett (Manitoba) dont l'Office a approuvé la construction suivant l'instance OH-1-2007, et l'agrandissement aux termes de l'instance OH-1-2008.
projet	projet de pipeline Keystone XL
prolongement Cushing	Pipeline de 473 km construit aux États-Unis entre Steele City, près de la frontière entre le Nebraska et le Kansas, et Cushing (Oklahoma), concurremment avec l'agrandissement Cushing au Canada.
Red Pheasant	Première nation de Red Pheasant no 108
REEP	rapport d'examen environnemental préalable
réseau Keystone	Formé du pipeline Keystone de base (pipeline initial et agrandissement Cushing) et du projet de pipeline Keystone XL
RPT-99	Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres
SCC	Sierra Club Canada
SCEP	Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier
segment de la côte du Golfe	segment qui s'étend de Cushing à la CAGM et comprend le latéral Houston (Texas)
SK	Saskatchewan
ST	savoir traditionnel
Suncor	Suncor Energy Marketing Inc.
Sweetgrass et Moosomin	Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin
Tarif de Keystone U.S.	Règles et règlements de Keystone U.S. sur le transport de pétrole
TX	Texas
VMSC	Valero Marketing and Supply Company

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements d'application;

PAR SUITE D'une demande datée du 27 février 2009 que TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd. a déposée auprès de l'Office national de l'énergie, sous le dossier OF-Fac-Oil-T241-2009-01 01, pour solliciter un certificat d'utilité publique l'autorisant à construire et à exploiter des installations servant au transport de pétrole, ainsi que l'approbation des droits et du Tarif s'y rapportant, aux termes des parties III et IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, respectivement;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience OH-1-2009 de l'Office national de l'énergie, datée du 12 mai 2009;

ENTENDUE À Calgary (Alberta) des 15 au 18 septembre, des 21 au 25 septembre et les 1er et 2 octobre 2009;

DEVANT :

K.M. Bateman	Membre présidant l'audience
L. Mercier	Membre
S.J. Snook	Membre

Comparutions	**Participants**	**Témoins**
Demandeur		
W. M. Moreland E. Swanson	TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.	P. Miller D. Diakow T. Wise K. Murchie K. Phaff V. Cabrejo L. Fontana A. Lees J. Hunt R. Kendel A. McLandress
L. Chahley	Alberta Federation of Labour	
J. Custer	Sierra Club Canada	
A. L. McLarty	BP Canada Energy Company	
D. Davies T. Hughes	Pipelines Enbridge Inc.	G. Jarvis R. Fischer N. Earnest

L. Landry	Compagnie pétrolière impériale Ltée	
D. Carter	Dale et Shirley McInnes	D. McInnes S. McInnes
G. Nettleton	Groupe d'expéditeurs de Keystone XL (désigne collectivement Canadian Natural Resources Limited, Conoco Phillips Canada Marketing & Trading ULC, EnCana Corporation, Shell Trading Canada, Total E & P Canada Ltd. et Trafigura Canada General Partnership)	
T. J. Richardson	Nexen Inc.	
D. Armstrong	Suncor Energy Marketing Inc.	
A. J. Dalton D. Brett	Valero Marketing and Supply Company	J. Malott
C. J. C. Page	Ministère de l'Énergie de l'Alberta	
C. M. Ozirny	Première nation de Neekaneet n° 380 Bande de Red Pheasant n° 108	A. Pahtayken V. Sauvie
C. Beauchemin P. Ouellette	Office national de l'énergie	

Plaidoiries écrites

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

Sierra Club Canada

Suncor Energy Marketing Inc.

Première nation de Neekaneet n° 380 et Bande de Red Pheasant n° 108

Dale et Shirley McInnes

Chapitre 1

Dispositif

L'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) juge le projet de pipeline Keystone XL (Keystone XL) d'utilité publique tant pour le présent que pour le futur pourvu que soient respectés les conditions énoncées à l'annexe III et tous les engagements que TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd. (Keystone) a pris au cours du processus d'audience. Sous réserve de l'agrément de la gouverneure en conseil, un certificat d'utilité publique (certificat) assorti des conditions formulées à l'annexe III sera délivré en vertu de la partie III de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

En outre, l'Office conclut que la méthode de conception des droits proposée se traduira par des droits justes et raisonnables, ne donnant lieu à aucune distinction injuste, comme l'exige la partie IV de la Loi sur l'ONÉ. L'Office n'approuve pas le Tarif proposé.

Les chapitres qui suivent constituent les Motifs de décision relatifs à la demande de Keystone datée du 27 février 2009 et entendue par l'Office dans le cadre de l'instance OH-1-2009.

K.M. Bateman
Membre présidant l'audience

L. Mercier
Membre

S.J. Snook
Membre

Calgary (Alberta)
Mars 2010

Chapitre 2

Contexte

2.1 Aperçu du projet

Le 27 février 2009, Keystone a présenté une demande à l'Office en vue d'obtenir un certificat l'autorisant à construire et à exploiter le pipeline Keystone XL, aux termes de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ ou *Loi*), ainsi que l'approbation de la méthode de conception des droits et du Tarif proposés, suivant la partie IV de la Loi sur l'ONÉ.

Le projet de pipeline Keystone XL (projet) consiste à aménager un nouvel oléoduc de 914 millimètres de diamètre extérieur, soit un diamètre nominal de tube de 36 po, qui s'étendra sur environ 529 kilomètres (km) de Hardisty (Alberta) à Monchy (Saskatchewan) (figure 2-1). Le pipeline aura au départ une capacité d'environ 111 300 mètres cubes par jour (m^3/j), ou 700 000 barils par jour (b/j), mais celle-ci pourra être portée à 143 100 m^3/j (900 000 b/j). Le projet comprendra aussi un certain nombre d'ouvrages connexes, dont huit stations de pompage et des réservoirs de stockage, ainsi que d'autres installations et activités, y compris 32 vannes de canalisation principale, un système de protection cathodique ainsi que des installations de lancement et de réception de racleurs.

Le pipeline Keystone XL constituera un ajout au pipeline Keystone de base. Dans le cadre de l'instance OH-1-2007, l'Office a approuvé la construction du pipeline Keystone initial, s'étendant de Hardisty (Alberta) à Haskett (Manitoba). L'oléoduc pouvait transporter 69 200 m^3/j (435 000 b/j) de pétrole et s'appuyait sur des contrats exécutoires à long terme prévoyant le transport de 54 100 m^3/j (340 000 b/j). Au cours de l'instance OH-1-2008, l'Office a approuvé l'agrandissement du pipeline Keystone initial. Désigné l'agrandissement Cushing, ce projet a accru de 24 800 m^3/j (156 000 b/j) la capacité du pipeline Keystone initial. Ici encore, l'agrandissement Cushing s'appuyait sur des contrats exécutoires à long terme correspondant à 24 600 m^3/j (155 000 b/j) de la capacité ajoutée. Pris ensemble, le pipeline Keystone et l'agrandissement Cushing forment ce qu'on désigne le pipeline Keystone de base. La figure 2-2 illustre le réseau Keystone, soit le pipeline Keystone de base et le projet de pipeline Keystone XL.

La réalisation de projets pipeliniers, comme Keystone XL, exige la délivrance d'un certificat aux termes de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, ce qui déclenche la conduite d'une évaluation environnementale (ÉE) sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE). Comme le projet ne nécessite pas de nouvelles emprises sur plus de 75 km, un examen préalable est le type d'évaluation environnementale requis en vertu de cette même loi.

Figure 2-1
Projet de pipeline Keystone XL – Portion canadienne

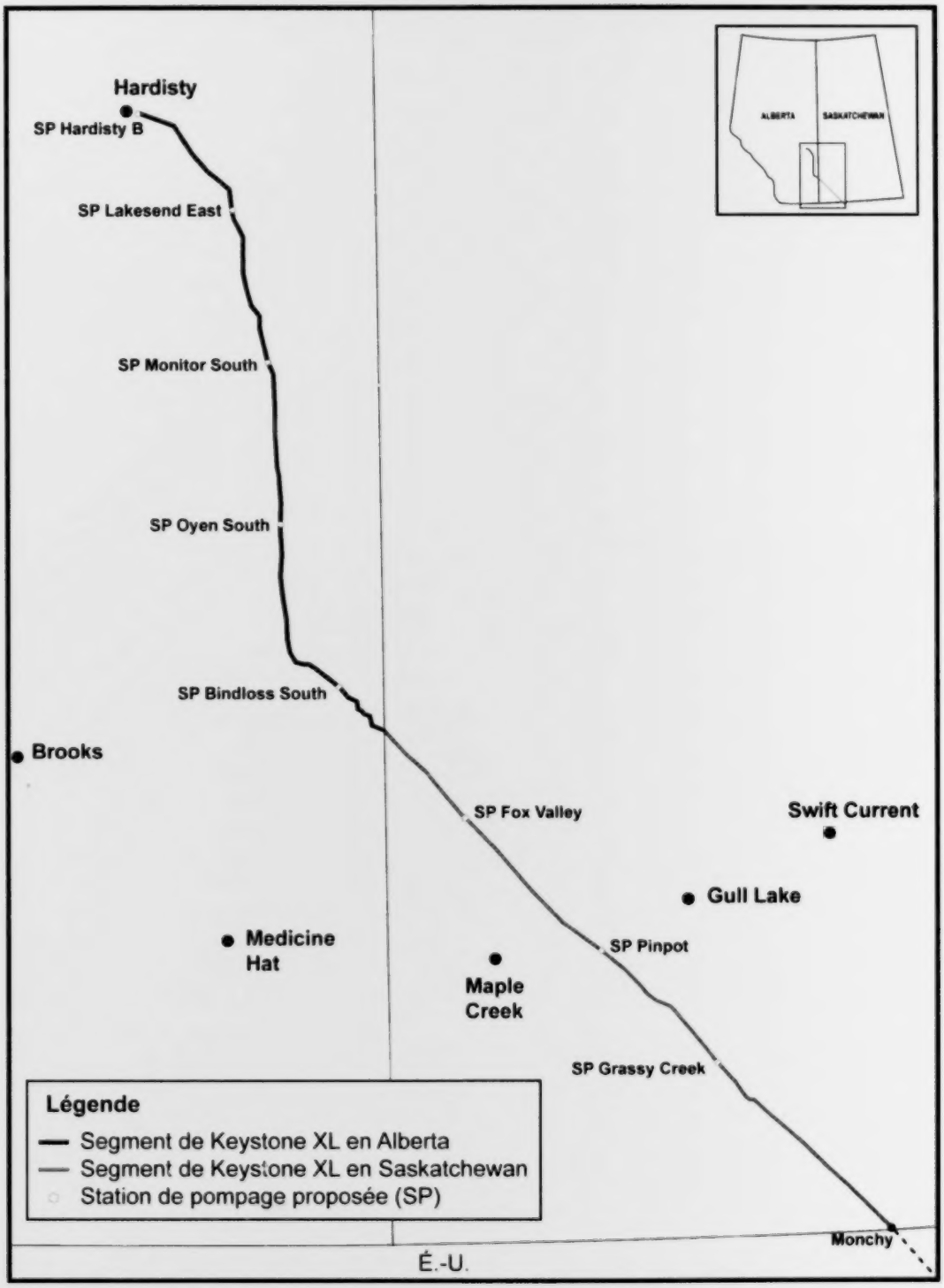
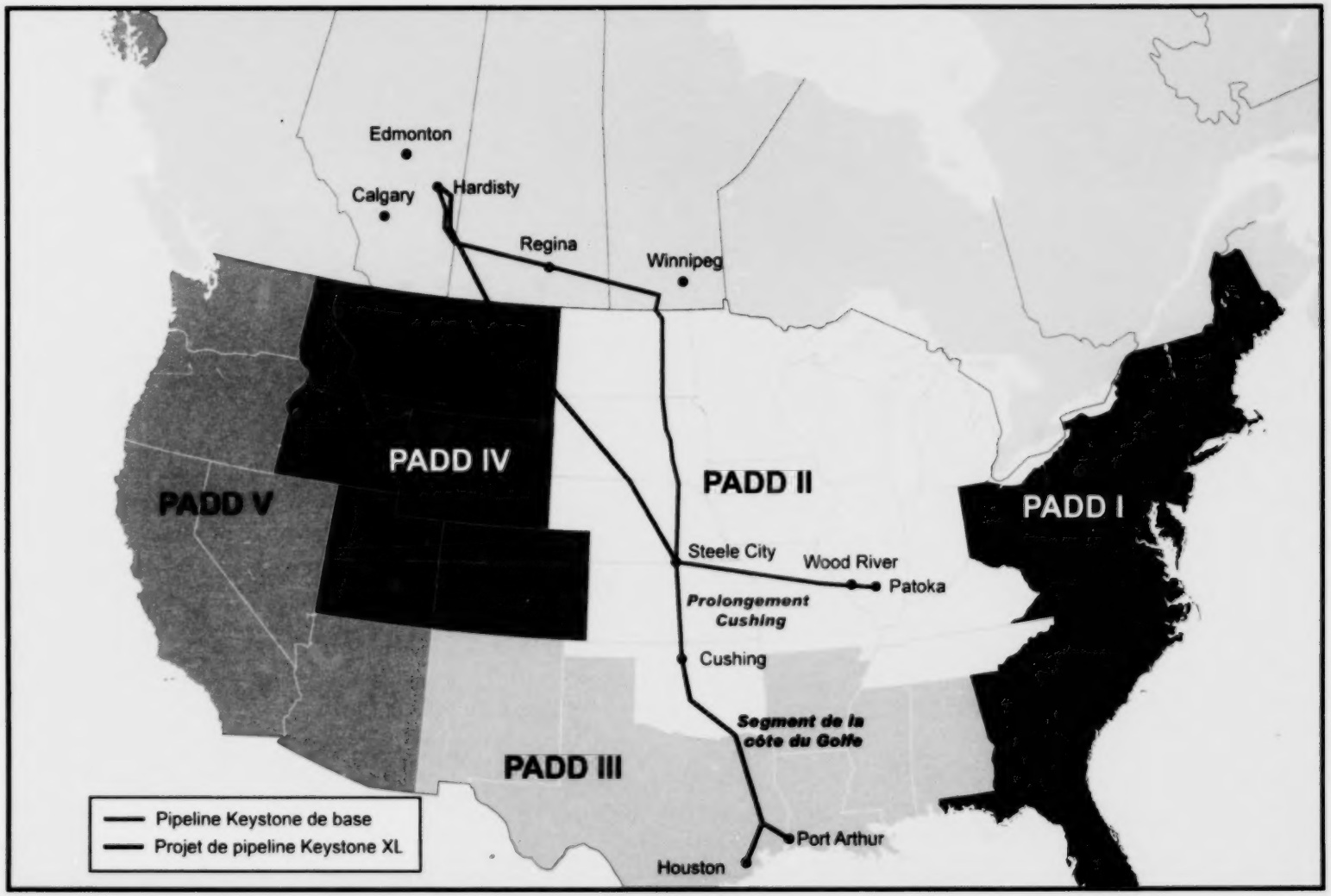


Figure 2-2
Vue d'ensemble du réseau Keystone



2.2 Contexte de réglementation

Keystone a présenté à l'Office une description de projet portant sur le projet, le 18 juillet 2008. Cette description visait à mettre en branle et faciliter la conduite d'un examen réglementaire efficient du projet et à permettre à l'Office et à d'autres ministères fédéraux de déterminer leurs responsabilités à l'égard de l'évaluation environnementale et la portée de cette évaluation selon les exigences de la LCÉE.

Le 27 février 2009, Keystone a déposé une demande auprès de l'Office en vue de faire approuver la construction et l'exploitation de la portion canadienne du pipeline Keystone XL. Keystone comptait entreprendre la construction en 2010 pour faire en sorte que le projet soit en service dès la fin de 2012.

Le 12 mai 2009, l'Office a adressé une lettre aux intéressés pour annoncer qu'il avait décidé de convoquer une audience publique orale qui se tiendrait à compter du 15 septembre 2009. L'ordonnance d'audience OH-1-2009, qui énonçait la procédure à suivre, était jointe à la lettre. Les parties désireuses d'intervenir à l'instance pouvaient faire une demande en ce sens au plus tard le 9 juin 2009. L'Office a reçu 25 demandes de statut d'intervenant dans les délais impartis, et en a approuvé 24. Il a rejeté une demande de la part du Indigenous Environmental Network parce qu'elle ne faisait pas état de l'intérêt de la partie dans le projet et qu'elle avait été déposée par courrier électronique, contrairement aux règles de l'audience. De plus, l'Office a reçu et approuvé cinq demandes tardives de statut d'intervenant, de la part des Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin, du Sierra Club Canada (SCC), du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), de la Première nation de Red Pheasant n° 108 et de la Première nation de Nekaneet n° 380.

Dans l'ordonnance d'audience OH-1-2009, l'Office a invité les parties à proposer des modifications ou des ajouts à la liste des questions au plus tard le 9 juin 2009. L'Office a reçu des commentaires de la part de Dale et Shirley McInnes (McInnes), du SCEP, de SCC et de Transports Canada.

Les préoccupations de ces parties se rapportaient à ce qui suit :

- la conception et l'emplacement des stations de pompage;
- la sûreté de l'énergie au Canada;
- la promotion du développement économique durable du secteur énergétique canadien;
- les obligations du Canada en matière de réduction des gaz à effet de serre (GES);
- les solutions de rechange aux installations proposées;
- les effets environnementaux et socioéconomiques cumulatifs;
- les effets négatifs possibles sur les droits ancestraux ou issus de traités actuellement ou potentiellement possédés par les Autochtones.

L'Office a répondu aux parties le 19 juin 2009 et a fait savoir qu'il réviserait la liste des questions (voir l'annexe I) afin d'y inclure le point suivant : Effets possibles du projet sur les intérêts des Autochtones. L'Office a indiqué, de plus, qu'il n'y avait pas lieu de faire d'autres

changements ou ajouts à la liste des questions parce qu'elle incorporait déjà tous les aspects que les parties avaient soulevés, dans la mesure où ils étaient pertinents pour la décision qu'il était appelé à rendre.

L'Office a aussi invité les parties, dans l'ordonnance d'audience OH-1-2009, à lui communiquer leurs commentaires sur l'ébauche de portée de l'évaluation environnementale du projet. Il a reçu des commentaires de Transports Canada qui demandait que la section 2.1 de l'ébauche de portée soit modifiée pour tenir compte des récents changements apportés à la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Après avoir examiné les commentaires de Transports Canada, l'Office a modifié la portée de l'ÉE comme celui-ci l'avait demandé.

Le 7 juillet 2009, l'Office, tenant compte du lieu d'implantation du projet et des intérêts des intervenants, a annoncé que l'audience se déroulerait à Calgary (Alberta) et à Saskatoon (Saskatchewan). Le 28 août 2009, il a prié les intervenants d'indiquer l'endroit où ils avaient l'intention de comparaître.

Les intervenants de la région de Bindloss (Alberta) (soit M. Daryl Swenson, M. Dennis Swenson, M^me^ Mary Swenson et M. Creston Anderson) et les McInnes l'ont informé qu'ils souhaitaient comparaître à Calgary (Alberta). M. David Staples, de Staples Farms, avait retiré son intervention le 24 août 2009. Étant donné que les Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin étaient les seuls autres intervenants de la Saskatchewan et qu'aucune des parties n'avait indiqué son intention de leur poser des questions, ces intervenants ont décidé d'adopter leur preuve par voie d'affidavit et n'ont pas comparu à l'audience à cette fin.

Les réponses des intervenants dénotaient peu d'intérêt pour l'emplacement de Saskatoon, si bien que l'Office a annoncé, le 4 septembre 2009, que l'audience se tiendrait entièrement à Calgary (Alberta).

Le 9 septembre 2009, M. Daryl Swenson, M. Dennis Swenson et M^me^ Mary Swenson, de Swenson Farms Ltd, ont retiré leurs interventions et, le 11 septembre, M. Creston Anderson a retiré la sienne, ce qui mettait fin à leur participation à l'instance.

Le volet oral de l'audience s'est tenu à Calgary des 15 au 18 septembre, des 21 au 25 septembre et les 1^er^ et 2 octobre 2009, soit 11 jours d'audience.

En sa qualité d'autorité responsable en vertu de la LCÉE, l'Office a établi un rapport d'examen environnemental préalable (REEP) en application de la LCÉE, lequel figure à l'annexe IV. Les questions environnementales sont examinées plus en détail au chapitre 10 des présents Motifs de décision.

Chapitre 3

Faisabilité économique

L'Office doit évaluer si un projet de pipeline proposé est justifié et s'il est économiquement faisable. À cette fin, il détermine si les installations projetées sont nécessaires et si elles seraient utilisées à un degré raisonnable pendant leur durée économique prévue. Le demandeur doit fournir à l'Office une preuve concernant :

- les approvisionnements en produits disponibles pour alimenter le pipeline;
- la nature des marchés qui recevraient les produits transportés par le pipeline;
- la capacité pipelinière en place susceptible de répondre au besoin que le demandeur a cerné;
- le financement de la construction du projet et de son exploitation subséquente;
- l'existence d'une probabilité raisonnable que les droits de transport seront acquittés.

3.1 Offre de pétrole brut

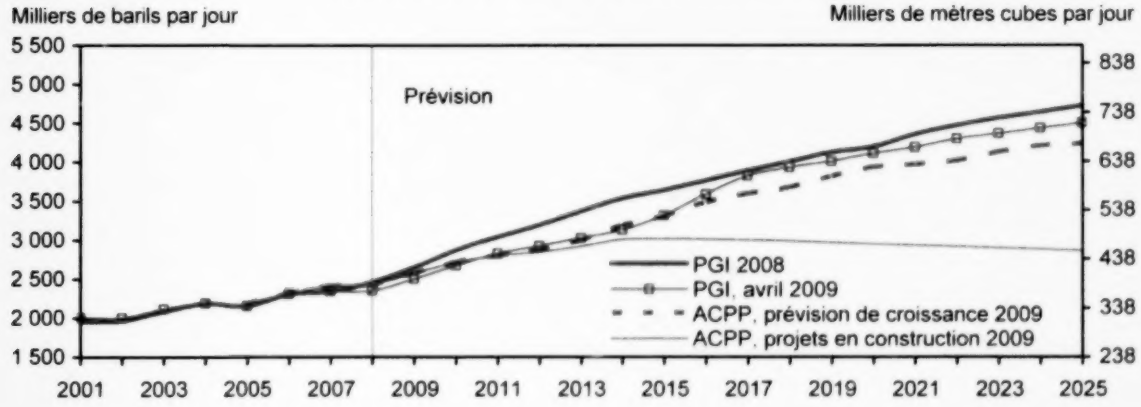
À l'appui de sa demande, Keystone a présenté une preuve concernant les approvisionnements en pétrole brut provenant de l'Ouest canadien, sous la forme d'un rapport établi par Purvin & Gertz Inc. (PGI). Dans son rapport, daté du 13 février 2009, PGI fonde son analyse sur ses prévisions de 2008 de l'offre de pétrole de l'Ouest canadien. Cependant, parce que le contexte économique a considérablement évolué depuis 2008, l'Office a prié Keystone de fournir une mise a jour de sa preuve touchant l'offre et les marchés. Le 18 juin 2009, Keystone a déposé un rapport actualisé sur l'offre et les marchés en tant que preuve écrite additionnelle. L'exposé qui suit se réfère principalement à la preuve la plus récente de Keystone.

Keystone a souligné que l'Ouest canadien recèle des réserves considérables de pétrole qui tiennent surtout au bitume contenu dans les sables bitumineux. Elle a mentionné que l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) avait estimé à 585,8 millions de mètres cubes (3,68 milliards de barils) les réserves établies restantes de pétrole brut et de pentanes plus dans l'Ouest canadien au 31 décembre 2006. Elle s'est reportée également aux estimations de l'Energy Resources Conservation Board (ERCB) de l'Alberta qui, à la fin de 2007, chiffraient les réserves établies restantes de bitume brut dans les sables bitumineux à 27,45 milliards de mètres cubes (172,7 milliards de barils). Keystone a fait remarquer que les réserves de bitume brut équivalent à 356 années de production au taux de production de 2007, soit 77 millions de mètres cubes (484 millions de barils) par année.

Dans la mise à jour de son rapport, PGI prévoyait que l'offre de pétrole brut de l'Ouest canadien continuerait à croître, mais à un rythme plus modeste qu'elle n'avait prédit initialement. Pour établir ses prévisions révisées, PGI a pris en compte les annulations et les reports de projets de mise en valeur des sables bitumineux, de même que l'impact négatif sur les investissements futurs liés aux sables bitumineux d'une période caractérisée par de faibles prix du pétrole brut.

Dans l'ensemble, ses prévisions laissaient entrevoir un ralentissement, mais non un arrêt, de la croissance de la production des sables bitumineux de 2012 à 2014, attribuable aux décisions prises en 2008 et 2009 au sujet de la poursuite de projets, suivi d'une certaine reprise pendant la période de 2015 à 2017. Ainsi, PGI a prévu que l'offre totale de l'Ouest canadien passerait de 365 700 m^3/j (2,3 Mb/j) en 2006 à 476 900 m^3/j (3 Mb/j) en 2013. À l'horizon 2020, dernière année de la période de prévision, PGI estimait que l'offre atteindrait 650 800 m^3/j (4,1 Mb/j) (figure 3-1).

Figure 3-1
Graphique comparatif des prévisions sur l'offre de pétrole brut dans l'Ouest canadien

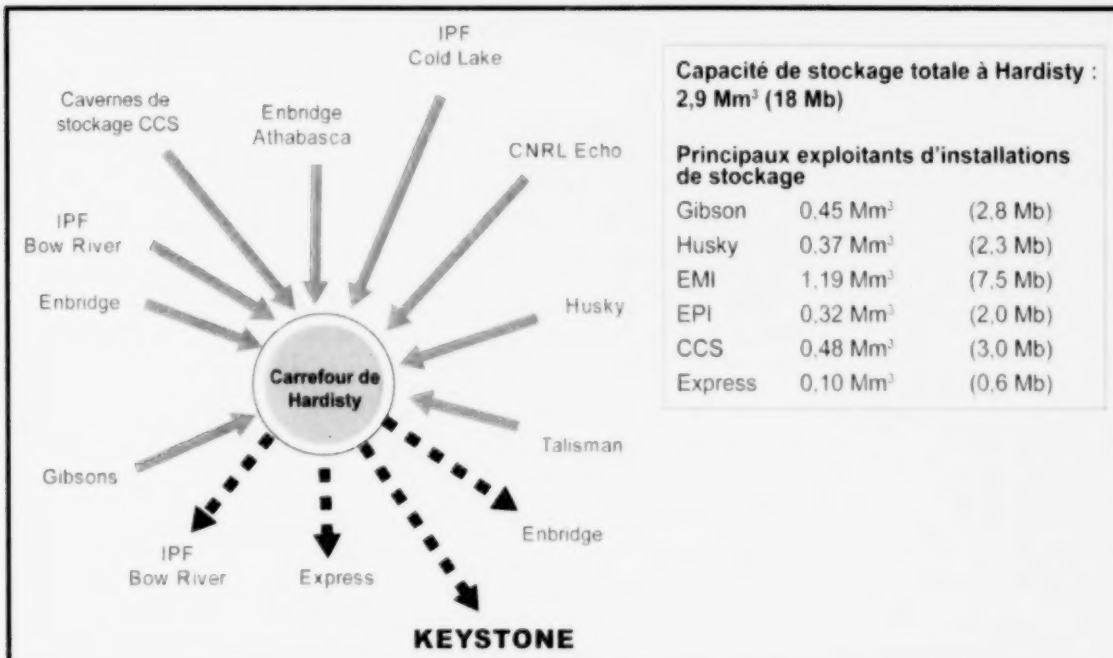


Keystone a souligné que la prévision d'avril 2009 de PGI suit généralement la prévision de croissance de 2009 de l'ACPP jusqu'en 2015, puis la dépasse. Aucune des parties n'a contesté les prévisions de PGI sur l'offre de pétrole de l'Ouest canadien que Keystone a déposées en preuve.

Outre des perspectives concernant l'offre de pétrole brut, Keystone a produit une preuve au sujet de l'accès aux approvisionnements en amont. Elle a souligné que Hardisty (Alberta) est un important carrefour de marché pour l'industrie pétrolière de l'Ouest canadien, auquel sont raccordés des pipelines partant d'Edmonton, de Cold Lake, de Lloydminster et de Fort McMurray (Alberta) (figure 3-2).

Keystone a déclaré que la capacité pipelinière d'arrivée à Hardisty se chiffre à environ 445 000 m^3/j (2,8 Mb/j), ce à quoi s'ajoutent les livraisons par rail et par camion citerne. Elle a noté, de plus, que la région de Hardisty est dotée d'une capacité de stockage de quelque 2,9 millions de mètres cubes (18 millions de barils). Keystone a fait valoir que ce carrefour d'échange exceptionnellement liquide permettrait au pipeline Keystone XL d'avoir accès à une large gamme d'approvisionnements en brut lourd et léger pour les expédier jusqu'au marché de la côte américaine du golfe du Mexique (CAGM).

Figure 3-2
Infrastructure de Hardisty



3.2 Transport

Capacité du pipeline Keystone

Keystone a expliqué que le pipeline Keystone XL constituera un ajout et un complément au pipeline Keystone de base, et que toutes les installations faisant partie du réseau Keystone seraient exploitées comme un tout intégré. Elle a souligné, toutefois, que le projet Keystone XL n'agrandit pas l'infrastructure en place de la manière classique, tel qu'au moyen d'un doublement de canalisation ou de l'accroissement de la capacité d'une canalisation par l'ajout de pompes, consistant plutôt en un pipeline de transport direct, dit *bullet line*, dont l'objet principal est d'approvisionner le marché de la CAGM et de fonctionner d'une manière efficace et efficiente comme composante d'un réseau intégré.

Le pipeline Keystone XL aurait au départ une capacité de conception de 111 300 m^3/j (700 kb/j), ce qui fournirait une capacité supplémentaire de 79 500 m^3/j (500 kb/j) à destination de la CAGM et de 31 800 m^3/j (200 kb/j) jusqu'à Cushing (Oklahoma), via le prolongement Cushing. Keystone a indiqué qu'une fois que Keystone XL serait en service, les installations associées à l'agrandissement Cushing, approuvé suivant la décision OH-1-2008 de l'Office, serviraient à livrer des volumes souscrits et des volumes ponctuels à Wood River et Patoka (Illinois) ainsi qu'à faire des livraisons à Cushing et a la CAGM, en cas d'indisponibilité complète ou partielle du pipeline Keystone XL.

Keystone a déclaré que le réseau Keystone a quatre points de livraison proposés aux États-Unis, soit Wood River (Illinois), Patoka (Illinois), Cushing (Oklahoma) et Port Arthur (Texas). Elle a précisé que les expéditeurs détenteurs de contrats ont chacun désigné un de ces points de livraison comme point de livraison principal aux termes de leur entente de service de transport (EST). Le tableau 3-1 donne un aperçu du réseau pipelinier Keystone.

Tableau 3-1
Réseau pipelinier Keystone

	Capacité	Capacité réservée sous contrat
Pipeline Keystone de base	69 200 m^3/j	54 100 m^3/j
OH-1-2007	(435 kb/j)	(340 kb/j)
Agrandissement Cushing du pipeline Keystone	24 800 m^3/j	24 600 m^3/j
OH-1-2008	(156 kb/j)	(155 kb/j)
Keystone XL	111 300 m^3/j	60 400 m^3/j
OH-1-2009	(700 kb/j)	380 kb/j
Réseau au complet	205 200 m^3/j	139 100 m^3/j
	(1 291 kb/j)	(875 kb/j)

Keystone a soutenu que la conception du réseau Keystone réduit le risque de perte économique pour chacun des expéditeurs qui ont souscrit des engagements de transport, pour ceux qui n'en ont pas souscrit et pour Keystone elle-même, car elle offre une souplesse d'exploitation pour parer à une panne d'une composante du réseau. Keystone a souligné que les deux types d'expéditeurs pourraient être desservis partiellement par le réseau Keystone de base dans l'éventualité où une panne surviendrait sur la partie de Keystone XL en amont de Steele City. En outre, si une panne survenait sur le réseau Keystone de base en amont de Steele City, Keystone XL pourrait desservir partiellement les expéditeurs de Wood River/Patoka, grâce aux réservoirs opérationnels installés à Steele City. Keystone a soutenu que la conception actuelle et sa souplesse inhérente aideront à garantir le respect des engagements d'expédition globaux sur les deux réseaux, dans la mesure du possible, en cas de perturbations de l'exploitation.

Keystone a souligné qu'elle court le risque qu'une partie de la capacité du réseau Keystone ne soit pas souscrite et qu'elle est motivée à optimiser l'efficacité et l'utilisation globale du tronçon canadien du réseau.

Droits de détournement

Keystone a déclaré qu'un facteur contractuel qui pourrait influer sur l'utilisation de la capacité de conception serait le fait que des expéditeurs se prévalent de droits de détournement. Il s'agit de la possibilité, pour un expéditeur du service garanti, de passer des commandes d'expédition à un point de livraison sur le réseau Keystone autre que celui qui est prévu à son contrat. Tous les expéditeurs qui ont conclu des contrats de transport sur le réseau Keystone bénéficieraient de droits de détournement, y compris les expéditeurs à destination de Cushing et de la CAGM; ces derniers pourraient passer des commandes d'expédition à un point de livraison de rechange, tel que Wood River/Patoka, plutôt qu'au point de livraison principal prévu à leur contrat, afin de répondre à un besoin commercial particulier ou à la demande du marché. Keystone a indiqué que les expéditeurs ponctuels pourraient aussi faire expédier du pétrole à n'importe quel des points de livraison aux États-Unis.

Keystone a indiqué qu'aucune des EST, canadiennes ou américaines, ne renferme des clauses accordant le droit aux expéditeurs de passer des commandes d'expédition à des points de livraison de rechange, que cela soit sur le pipeline Keystone de base, sur le prolongement Cushing ou sur Keystone XL. Ce droit n'est proposé que dans les règles et règlements de Keystone U.S. sur le transport de pétrole (Tarif de Keystone U.S.) à l'intention des expéditeurs détenteurs de contrats de transport aux États-Unis dont le point de livraison ultime sur le réseau Keystone se trouve aux États-Unis. Keystone a indiqué qu'il serait difficile de prévoir les circonstances dans lesquelles des expéditeurs détenant des contrats de transport aux États-Unis passeraient des commandes d'expédition à des points de livraison de rechange.

Capacité des pipelines d'exportation partant du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien

Keystone a présenté des estimations concernant la capacité pipelinière qui serait en place à l'horizon 2012 pour exporter le pétrole brut de l'Ouest canadien (tableau 3-2), notamment les réseaux de Pipelines Enbridge Inc.(Enbridge), Trans Mountain Pipeline (TMPL), Milk River, Rangeland, Express, le pipeline Keystone de base, pour le transport jusqu'à Wood River et Patoka, et l'agrandissement Cushing. Selon ses estimations, la capacité globale des pipelines d'exportation se chiffrerait à 598 100 m^3/j (3,75 Mb/j) pour toutes les sortes de pétroles bruts, dont 260 100 m^3/j (1,63 Mb/j) pour le brut léger et 338 100 m^3/j (2,12 Mb/j) pour le brut lourd.

Tableau 3-2
Capacité des pipelines d'exportation de pétrole brut canadien en 2012

	(Milliers de barils par jour)			(Milliers de mètres cubes par jour)		
	Léger	**Lourd**	**Total**	**Léger**	**Lourd**	**Total**
Enbridge[1]						
Canalisation 1[a]	77		77	12,2		12,2
Canalisation 2[b]	440		440	70,0		70,0
Canalisation 3[b,c]	500		500	79,5		79,5
Canalisation 4[b]		880	880		139,9	139,9
Pipeline Lc[d]	186		186	29,6		29,6
Clipper[b]	-	450	450	-	71,5	71,5
Total partiel[e]	**1 203**	**1 330**	**2 533**	**191,3**	**211,4**	**402,7**
Express[2]	94	188	282	14,9	29,9	44,8
TransMountain[3]	85	85	170	13,5	13,5	27,0
Milk River[4]	5	113	118	0,8	18,0	18,8
Rangeland/Aurora[4]	50	15	65	7,9	2,4	10,3
Keystone[5]						
Phases 1-A et B	197	393	590	31,3	62,5	93,8
Total	1 634	2 124	3 758	259,7	337,7	597,5
95 % du total	1 552	2 018	3 570	246,7	320,9	567,6

Notes : 1 Les sources des données d'Enbridge sont indiquées ci-dessous. Capacité de transport de brut à partir de Cromer (Manitoba).

a Configuration du réseau pipelinier d'Enbridge, mars 2005 – Capacité totale : 237 000 b/j (37,3 milliers de m^3/j). La capacité de transport de pétrole brut est réduite par les livraisons de produits raffinés et de liquides de gaz naturel, qui sont présumées atteindre 160 000 b/j (25,4 milliers de m^3/j).

b Annexe 14 d'Enbridge – Réponse à la demande de renseignements no 14 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier à l'audience OH-4-2007 de l'ONÉ portant sur le projet Clipper.

c Source b) – Comprend le changement de service de la canalisation 3 du transport de brut lourd au transport de brut léger.

d Demande d'Enbridge concernant le projet Southern Lights, vol. 1, pages 2-3, février 2007 (audience OH-3-2007 de l'ONÉ)

e Le total partiel pour Enbridge suppose qu'il y a une capacité d'acheminement suffisante de Superior à Chicago et Marysville.

2 Source : Site Web de Kinder Morgan; activités pétrolières au Canada – capacité totale de transport de brut. Pour Express, la capacité de transport de brut lourd est présumée correspondre aux deux tiers de la capacité totale de transport de brut.

3 Source : Demande de Terasen Pipelines Inc. visant des installations – Doublement d'ancrage du pipeline de Trans Mountain, pages 2-4, février 2006. Capacité totale : 300 000 b/j (47,7 milliers de m3/j). La capacité d'exportation est réduite par la livraison sur le marché intérieur de brut léger et de produits raffinés, qui sont présumés compter pour 130 000 b/j (20,7 milliers de m3/j). La capacité de transport de brut de Trans Mountain est présumée être affectée pour moitié au transport de brut léger à destination de l'État de Washington.

4 Estimations de Purvin & Gertz

5 Sur le réseau Keystone, le pétrole lourd est présumé compter pour les deux tiers du total de pétrole brut.

Pour ce qui est de savoir si une capacité supplémentaire est requise à partir de l'Ouest canadien, Keystone a présenté l'analyse de PGI qui utilise un coefficient de service pipelinier annualisé équivalant à 95 % de la capacité et fonde ses projections touchant les exportations sur les prévisions de l'offre de pétrole brut, minorées de la prévision relative à l'utilisation dans l'Ouest canadien. D'après ses propres prévisions de l'offre, PGI en a conclu qu'une capacité pipelinière additionnelle serait requise autour de l'an 2020 pour le transport de pétroles bruts de tous genres (figure 3-3). Selon les prévisions de croissance de 2009 de l'ACPP, le volume des exportations sera légèrement moins élevé, ce qui retardera d'environ deux autres années le besoin d'ajouter de la capacité pipelinière à l'exportation.

PGI a souligné que la capacité d'un pipeline dépend en partie des propriétés des produits expédiés. Le transport de pétrole brut lourd utilise plus de capacité que le transport de brut léger. Sous ce rapport, PGI en a conclu qu'une capacité pipelinière additionnelle serait requise pour le transport de brut lourd d'ici 2015-2016 afin de suivre la courbe de croissance prévue de l'offre de brut lourd. La prévision de croissance de 2009 de l'ACPP laisse entrevoir que le besoin de capacité supplémentaire pour le brut lourd se manifesterait autour de 2018 (figure 3-4).

Keystone a fait valoir qu'un certain surplus de capacité est souhaitable car cela fournit une marge de manœuvre pour permettre aux expéditeurs de réagir à l'évolution des marchés. Elle a déclaré que ce qui constitue un niveau approprié de capacité excédentaire dépend des marchés desservis par la capacité en question, de la configuration et de la souplesse des réseaux, du nombre de propriétaires et d'exploitants de ces mêmes réseaux et de la façon dont les réseaux sont gérés. Keystone a indiqué qu'un niveau convenable de capacité excédentaire pourrait se situer autour de 20 à 25 %.

Figure 3-3
Exportations totales de pétrole brut par rapport à la capacité pipelinière

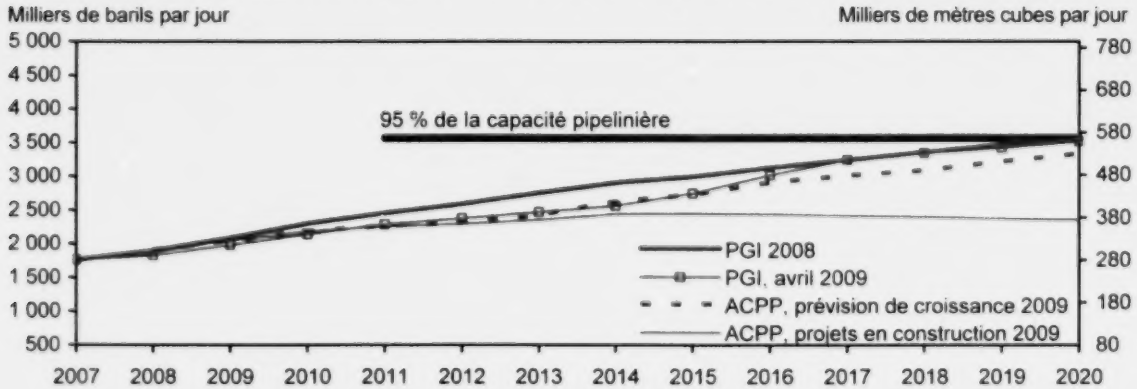
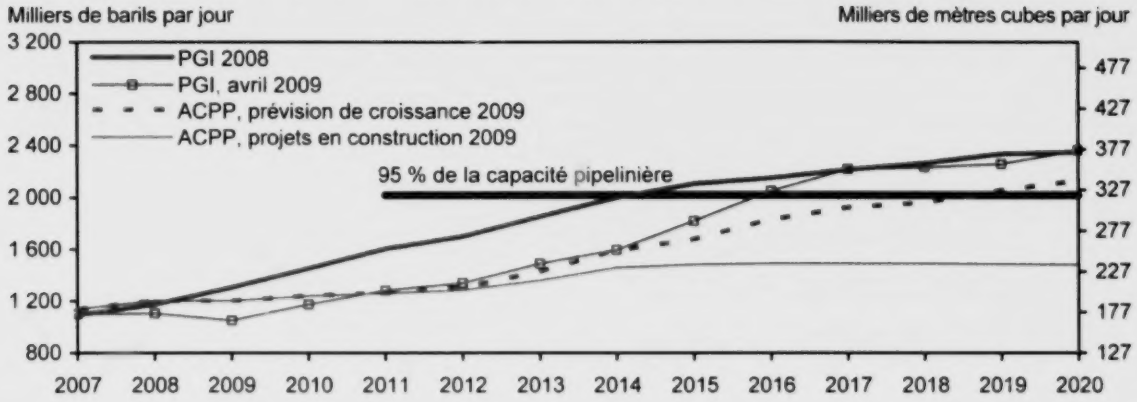


Figure 3-4
Exportations de pétrole brut lourd par rapport à la capacité pipelinière



Keystone a soutenu qu'il n'existe présentement aucun surplus de capacité pour le transport de pétrole depuis l'Ouest canadien jusqu'à la CAGM. À l'heure actuelle, le pétrole brut de l'Ouest canadien ne peut se rendre jusqu'à la CAGM que de façon indirecte, en empruntant le pipeline Pegasus dont la capacité est inférieure à 15 900 m^3/j (100 kb/j). Keystone a souligné qu'elle a lancé le projet relatif au pipeline Keystone XL en réponse aux désirs de ses expéditeurs qui souhaitent avoir accès au marché de la CAGM d'ici 2012.

3.3 Marchés

La CAGM fait partie du PADD III, qui s'étend du Nouveau-Mexique au Mississippi. Keystone a souligné que le PADD III est le plus grand centre de raffinage au monde, affichant une capacité de raffinage de pétrole brut d'environ 1,3 Mm^3/j (8,4 Mb/j), installée principalement au Texas et en Louisiane, sur la CAGM.

Keystone a fait valoir que ce grand marché du PADD III n'a accès présentement qu'à une quantité minime de pétrole brut canadien, bien que les raffineries dans ce marché soient dotées d'une importante capacité de cokéfaction et capables de raffiner de grosses quantités de pétrole brut lourd semblable aux mélanges de bitume canadiens. Vu l'augmentation de la demande des raffineries américaines et le déclin des approvisionnements intérieurs, les importations de brut sur la CAGM vont probablement augmenter. De plus, l'offre de brut lourd des sources d'approvisionnement traditionnelles de la CAGM, dont le Mexique et le Venezuela, est en baisse, si bien que certains raffineurs de la CAGM cherchent à diversifier leurs approvisionnements en obtenant l'accès au pétrole brut de l'Ouest canadien.

Le pipeline Keystone XL pourrait livrer du pétrole brut canadien à 15 raffineries situées près de Port Arthur et Houston, ainsi qu'à Texas City et Lake Charles, en Louisiane. D'ici 2011, le marché du raffinage global qui serait accessible au pipeline Keystone XL représenterait une capacité de 684 000 m^3/j (4,3 Mb/j). PGI a avancé dans sa preuve que le marché de la CAGM pourrait absorber au moins 79 500 m^3/j (500 kb/j) de plus de brut canadien, ce qui correspond à environ 12 % de la capacité de transformation de pétrole brut des raffineries des régions de Port Arthur, Houston, Texas City et Lake Charles.

Tableau 3-3
Marché du raffinage accessible au pipeline Keystone XL sur la CAGM

Raffineur	m^3/j (en milliers)	b/j (en milliers)
Valero Energy, Port Arthur	45.9	289
Motiva Enterprises, Port Arthur	45.3	285
Agrandissement de Motiva Enterprises, Port Arthur[1]	51.7	325
Total Petrochemicals, Port Arthur	36.9	232
ExxonMobil Corp, Beaumont	55.4	349
Total partiel : région de Port Arthur	235.2	1 480
Valero Energy, Houston	13.2	83
Houston Refining (Lyondell), Houston	43.1	271
Pasedena Refining, Pasedena	15.9	100
Shell Deer Park, Deer Park	52.5	330
ExxonMobil Corp, Baytown	90.1	567
Total partiel : région de Houston	214.8	1 351
BP, Texas City	76.0	478
Marathon Oil, Texas City	12.1	76
Valero Energy, Texas City	31.8	200
Total partiel : région de Texas City	119.9	754
Calcasieu Refining, Lake Charles	8.4	53
CITGO, Lake Charles	68.3	430
ConocoPhillips, Lake Charles	38.0	239
Total partiel : région de Lake Charles	114.7	722
Marché du raffinage total	684.6	4 307

1 Le projet d'agrandissement est censé être terminé d'ici 2012.

Selon les estimations de PGI, les volumes de brut lourd traités dans les raffineries cibles relevées au tableau 3-3 se chiffraient à 227 700 m^3/j (1,43 Mb/j) en 2007, et il s'agissait presque entièrement de pétrole importé. En outre, la quantité de brut léger traitée dans ces mêmes raffineries en 2007 est estimée à 294 000 m^3/j (1,85 Mb/j), dont 248 600 m^3/j (1,57 Mb/j) sont du pétrole importé.

3.4 Engagements des expéditeurs et financement du projet

3.4.1 Engagements des expéditeurs

À l'été 2008, Keystone a lancé un appel de soumissions en vue de la souscription du service de transport garanti sur le pipeline Keystone XL projeté. À l'issue de cette démarche, Canadian Natural Resources (CNRL), EnCana, Shell Marketing Canada, Trafigura Canada General Partnership, ConocoPhillips Canada Limited (ConocoPhillips), Total E&P et Valero Energy Corporation (Valero) ont signé des EST, d'une durée moyenne de 17 ans, pour l'équivalent de 60 400 m^3/j (380 kb/j).

Keystone a soutenu que les EST témoignent d'un soutien et d'un appui commercial véritables pour le projet, ainsi que du besoin d'offrir plus de capacité pipelinière et un accès amélioré au marché de la CAGM, dans l'intérêt des producteurs canadiens de pétrole brut et des raffineurs de la CAGM.

Keystone a souligné que, face à l'évolution des conditions du marché, elle avait cherché en 2009 à déterminer et à confirmer l'appui de chaque expéditeur pour le projet.

3.4.2 Financement du projet

Keystone a indiqué dans sa demande qu'elle obtiendrait les capitaux dont elle a besoin pour la construction du projet, d'une valeur de 1,7 milliard de dollars, auprès de ses associés, de leurs affiliées et de leurs sociétés mères, de la Corporation TransCanada et de ConocoPhillips. Le 16 juin 2009, la Corporation TransCanada a annoncé sa décision d'acquérir la participation de ConocoPhillips dans le pipeline et de devenir la seule propriétaire du réseau Keystone; la transaction a été exécutée le 14 août 2009. Keystone a soutenu que l'acquisition par la Corporation d'une participation à cent pour cent dans le pipeline n'avait aucun effet sur le risque financier associé au projet, ni sur sa propre capacité de financer la totalité des dépenses en immobilisations nécessaires à la mise en service du pipeline Keystone XL. Les capitaux requis proviendraient de diverses sources, dont les flux de trésorerie générés en interne, des emprunts et la levée de fonds auprès de banques et sur les marchés financiers du Canada et des États-Unis.

Les parties n'ont soulevé aucune préoccupation que ce soit au sujet de la méthode de financement ou de la capacité de la Corporation TransCanada, société mère ultime de Keystone, de financer la construction des installations visées par la demande.

Opinions des intervenants

L'Office remarque qu'aucune des parties n'a déposé de preuve pour contredire l'évaluation que Keystone a présentée au sujet de l'offre provenant du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (BSOC) ou du marché de la CAGM. Les points de désaccord portaient surtout sur certains éléments de la preuve de Keystone visant les questions de transport.

Groupe d'expéditeurs de Keystone XL (GEK)

Le GEK a soutenu que la meilleure preuve de la nécessité du pipeline Keystone XL réside dans les contrats que les expéditeurs ont conclus avec Keystone et le fait que cette dernière ait assumé le risque de toute sous-utilisation éventuelle du pipeline. Le GEK a souligné, de plus, que plusieurs des expéditeurs de Keystone comptent parmi les plus gros producteurs de pétrole brut au Canada et qu'ils ont investi des milliards de dollars pour étoffer l'infrastructure de production dans le cadre de stratégies de production mondiales. Il a souligné qu'un tel appui de la part des expéditeurs envers l'accès à un nouveau marché est un indice indéniable que le projet répond à l'intérêt public.

Valero Marketing and Supply Company (Valero)

Valero a déclaré qu'elle souhaite pouvoir acheter du pétrole brut extrait des sables bitumineux du Canada et qu'une capacité pipelinière à destination de la CAGM est nécessaire à son avis. Elle a décrit le BSOC comme une source potentiellement abondante de pétrole brut lourd produit dans un contexte politique stable et accueillant.

Valero a fait valoir que la CAGM représente un marché vibrant pour le pétrole brut du BSOC et que ses propres raffineries situées sur la CAGM constituent à elles seules un marché éventuel capable d'absorber 119 000 m^3/j (750 kb/j) de pétrole brut lourd. Valero a rappelé qu'elle s'est engagée à expédier par Keystone XL un volume considérable de pétrole brut lourd venant du BSOC au cours d'une période de plusieurs années.

Pipelines Enbridge Inc. (Enbridge)

Enbridge a reconnu qu'il était important de fournir aux producteurs de pétrole de l'Ouest canadien une capacité de transport suffisante pour desservir à la fois les marchés traditionnels et de nouveaux marchés et que la CAGM représentait un marché vaste et attrayant pour le pétrole brut de l'Ouest canadien.

Enbridge a souligné, toutefois, que le contexte économique a profondément changé depuis l'été 2008, moment où Keystone a lancé son appel de soumissions. Les prévisionnistes envisagent maintenant une croissance beaucoup plus lente de la production de brut dans l'Ouest canadien et, compte tenu des grands projets d'oléoduc qui sont en voie de construction, il y aura une capacité d'acheminement amplement suffisante à partir de l'Ouest canadien jusqu'aux marchés des États-Unis pendant plusieurs années après 2012.

Enbridge a fait valoir que le projet relatif au pipeline Keystone XL créerait entre l'Ouest canadien et les marchés des États-Unis un niveau sans précédent de capacité pipelinière excédentaire qui n'est pas nécessaire. Dans les circonstances actuelles, Keystone peut utiliser des installations pipelinières existantes au Canada dans le cadre de son projet Keystone XL et éviter de construire inutilement des installations. Cette solution servirait mieux les producteurs de pétrole canadiens et serait conforme à l'intérêt public général.

Enbridge a argué, de plus, que la conception du pipeline Keystone XL comporte beaucoup de capacité excédentaire par rapport aux volumes réservés sous contrat. Elle craignait qu'une fois le pipeline Keystone XL en service, les installations de l'agrandissement Cushing, que l'Office a approuvées suivant sa décision OH-1-2008, ne seraient plus requises pour servir aux fins déclarées et pour lesquelles elles ont été autorisées.

Enfin, Enbridge a soutenu que même si l'appel de soumissions visant le pipeline Keystone XL ne comportait aucune lacune, les parties qui y avaient participé à l'été 2008 ne le feraient pas aujourd'hui. Les nouvelles circonstances, et plus particulièrement leur impact sur la croissance prévue de la production de pétrole brut dans le BSOC, influenceraient grandement toute analyse menée à l'appui d'un nouveau pipeline.

BP Canada Energy Company (BP)

BP a argué, pour sa part, que le projet Keystone XL ne cadre pas avec la réalité actuelle des marchés de l'offre, de la demande et du transport de pétrole brut. Elle a soutenu que le pipeline Keystone XL, tel qu'il est conçu, a une trop grande capacité et que sa mise en place est prématurée.

Selon BP, l'Office ne devrait pas prendre pour acquis que les contrats conclus entre Keystone et ses expéditeurs sont un reflet raisonnable de l'état actuel ou même prévu des marchés et il devrait se soucier de savoir si le projet Keystone XL est maintenant motivé par les exigences du marché, ou plutôt par des obligations contractuelles.

Compagnie pétrolière impériale Limitée (Imperial)

Imperial a déclaré qu'il convenait de refuser le projet, en partie parce qu'une nouvelle capacité pipelinière n'était pas nécessaire, ni actuellement ni pour quelque temps encore. Pour que l'Office en conclue à la faisabilité économique du projet envisagé, il faudrait que Keystone démontre que le pipeline couvrirait ses frais et produirait un taux de rendement raisonnable. Imperial a argué que le projet Keystone XL ne satisfait pas à ce critère puisque les EST conclues ne couvrent que les capitaux nécessaires à sa réalisation. Pour tirer un rendement des capitaux investis, il faudrait que Keystone s'approprie les volumes acheminés sur d'autres réseaux canadiens, tarifés suivant le principe du coût de service, ce qui aurait de graves conséquences sur les expéditeurs qui utilisent ces réseaux, dont Imperial.

Imperial a déclaré qu'elle appuie pleinement la construction d'infrastructure pour ouvrir la voie à de nouveaux marchés, mais qu'elle n'est pas d'accord pour que cela se fasse à n'importe quel prix.

Nexen Inc. (Nexen)

Nexen n'a pas contesté l'attrait du marché de la CAGM, mais elle trouvait préoccupant que la preuve indique qu'une nouvelle capacité d'exportation à partir de l'Ouest canadien ne serait pas nécessaire avant 2020.

À son avis, le monde avait changé depuis que le GEK avait conclu les EST relatives à Keystone XL et, bien que ces contrats aient pu refléter des indicateurs de base fondamentalement sains dans un marché vigoureux, tel ne serait peut-être pas le cas dans un marché différent. Nexen a laissé entendre qu'il fallait envisager avec scepticisme le rôle de ces contrats comme signaux du marché.

Suncor Energy Marketing Inc. (Suncor)

Suncor était en faveur de l'approbation du projet de pipeline Keystone XL; cependant, elle a exprimé des inquiétudes au sujet du fait que le tronçon de Hardisty à Steele City ne serait pas requis dans les délais que proposait Keystone. Elle a soutenu que l'Office devrait approuver l'aménagement du pipeline proposé selon un échéancier qui permet au segment qui va de Cushing à la CAGM d'être achevé d'ici 2011 et à celui qui va de Hardisty à Steele City d'être implanté d'une manière qui ne cause pas de problème de surcapacité pour l'ensemble de l'industrie.

Opinion de l'Office

L'Office doit être convaincu qu'il y aura suffisamment d'approvisionnements en pétrole brut pour justifier l'existence des installations projetées pendant toute la durée économique du projet.

Keystone a soutenu que l'offre de pétrole brut de l'Ouest canadien s'est considérablement accrue et que, même si le secteur des sables bitumineux a ralenti sa croissance, la production du BSOC continuera de croître au

cours de la période de prévision. L'Office constate que les prévisions de l'offre présentées par Keystone sont semblables à celles de l'ACPP et de l'ERCB et qu'elles n'ont pas été contestées au cours de l'instance.

L'Office se rend compte des incertitudes associées à la prévision des approvisionnements en pétrole brut qui seraient disponibles pour alimenter le pipeline Keystone XL, mais il trouve raisonnables les projections que Keystone a présentées au sujet de l'offre de brut. Ce profil de croissance de l'offre s'appuie sur les réserves considérables des sables bitumineux de l'Alberta et les réserves de pétrole lourd et léger classique de l'Alberta. Compte tenu de l'importance de ces réserves et des volumes qu'on s'est engagé à expédier par le pipeline Keystone XL, l'Office estime que des approvisionnements suffisants seront disponibles.

L'Office trouve également qu'il y a un marché adéquat pour absorber les volumes livrés par le pipeline Keystone XL. Aucune des parties n'a mis en doute l'attrait de la CAGM comme vaste marché stratégique à long terme pour le pétrole brut canadien. L'Office est d'avis que la zone de raffinage qu'approvisionnerait le pipeline recèle beaucoup de potentiel pour les producteurs canadiens de pétrole brut. L'ouverture de nouveaux marchés aux approvisionnements en brut canadien atténuerait le risque économique de saturation des marchés traditionnels.

Bien qu'on ait démontré qu'il pourrait y avoir un surplus de capacité pipelinière pendant quelque temps par rapport au volume des exportations de pétrole brut de l'Ouest canadien, l'Office abonde dans le sens de l'évaluation de Keystone indiquant qu'il n'existe présentement aucune capacité de transport excédentaire entre l'Ouest canadien et la CAGM. À l'heure qu'il est, les producteurs canadiens n'ont accès au vaste marché du PADD III que de façon indirecte, au moyen du pipeline Pegasus de capacité modeste. L'Office a tenu compte de l'argument de Suncor portant qu'il devrait approuver l'aménagement du pipeline projeté suivant un échéancier qui permette au segment qui va de Cushing à la CAGM d'être achevé d'ici 2011 et à celui qui va de Hardisty à Steele City d'être implanté de manière à ne pas causer un problème de surcapacité dans les pipelines d'exportation. Toutefois, l'Office n'a pas été persuadé parce que Suncor n'a pas fourni à l'Office une preuve que ce concept est réalisable. La question de la capacité excédentaire est examinée plus à fond au chapitre 4, Incidence commerciale.

L'Office prend bonne note du point de vue exprimé par certains intervenants, à savoir que le pipeline Keystone XL, tel qu'il est conçu, a une trop grande capacité par rapport aux engagements souscrits et compte tenu de la capacité d'exportation globale à partir de l'Ouest canadien. L'Office estime, toutefois, que pour répondre à l'objectif d'efficience, une conception prudente doit tenir compte des besoins tant actuels que futurs en services de transport pendant la vie utile d'un projet. L'Office juge que

la conception du pipeline Keystone XL, tel qu'il est proposé, reflète un équilibre raisonnable entre les besoins actuels et prévus des expéditeurs, dans une perspective à long terme, vu le potentiel d'approvisionnement du BSOC et la taille du marché de la CAGM.

L'Office estime que la conclusion d'ententes de service de transport à long terme est une preuve solide de la nécessité du pipeline Keystone XL. L'industrie a manifesté son appui pour l'accès au marché de la CAGM en concluant des ententes exécutoires, d'une durée moyenne de 17 ans, pour l'expédition de 60 300 m^3/j (380 kb/j) de pétrole brut. Selon l'Office, les engagements financiers considérables que les expéditeurs ont contractés aux termes de leurs EST sont une indication que la CAGM s'avérera probablement un marché à long terme profitable pour le pétrole brut canadien. L'Office ne se laisse pas convaincre par les arguments de certains intervenants selon lesquels il faut voir les contrats conclus avec scepticisme étant donné que le contexte économique a beaucoup changé depuis qu'ils ont été signés. En 2009, Keystone a obtenu des expéditeurs qui avaient souscrit des engagements la confirmation qu'elle pouvait aller de l'avant avec le projet Keystone XL en visant l'échéance de 2012.

L'Office trouve raisonnable la méthode de financement proposée et convient que la société mère ultime de Keystone est en mesure de financer la construction du projet et de le mettre en service.

Par conséquent, l'Office est d'avis que le pipeline Keystone XL est économiquement faisable, que les installations projetées sont susceptibles d'être utilisées à un degré raisonnable pendant leur durée économique prévue et que les droits de transport seront vraisemblablement acquittés.

Chapitre 4

Incidences commerciales

Afin de prendre une décision au sujet des conséquences d'un projet sur les tierces parties commerciales, l'Office se penche sur (i) les effets éventuels du pipeline sur la concurrence et les rentrées nettes obtenues par les producteurs de pétrole; (ii) les effets éventuels sur l'infrastructure pipelinière en place; et (iii) les effets éventuels sur le secteur de la valorisation en Alberta et l'industrie canadienne du raffinage.

4.1 Concurrence et rentrées nettes

4.1.1 Concurrence

Opinion de Keystone

Keystone a soutenu que la demande relative au pipeline Keystone XL était centrée sur la concurrence et l'accès à de nouveaux marchés, et que favoriser la concurrence et le bon fonctionnement des marchés va dans le sens de l'intérêt public général.

Keystone a souligné que si l'Office devait rejeter la demande ou retarder sa décision, cela réduirait à néant les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les expéditeurs désireux d'utiliser Keystone XL, et étoufferait la concurrence. Elle a argué qu'elle perdrait les avantages associés au projet négocié, au moyen d'un processus concurrentiel, afin de fournir un service de transport à destination de la CAGM. Keystone a déclaré que ses expéditeurs seraient désavantagés et pourraient subir des pertes financières, malgré qu'ils aient conclu des EST de bonne foi à l'issue d'un processus concurrentiel équitable et transparent.

Keystone a soutenu, de plus, que le fait de rejeter la demande ou de retarder la décision à son sujet donnerait à n'importe quel de ses concurrents, mais spécialement à Enbridge, la possibilité d'obtenir un ascendant concurrentiel écrasant dans ses efforts continus pour desservir le marché de la CAGM. Elle a argué que plus la demande était retardée, plus Enbridge raffermirait sa position concurrentielle.

Keystone a argué aussi que la décision de refuser ou de retarder le projet Keystone XL enverrait comme message que les sociétés d'oléoduc bien établies ont préséance sur les nouveaux venus. Le message envoyé au marché, c'est que face à l'évolution des prévisions de l'offre, les sociétés établies ont le droit de transporter des approvisionnements supplémentaires, en dépit de l'existence d'ententes de transport librement négociées qui réservent ces approvisionnements à un autre réseau. Cela érigerait une barrière artificielle à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché.

Keystone a soutenu que le problème ne tient pas à l'insuffisance d'approvisionnements pour alimenter le pipeline, comme certains intervenants l'ont laissé entendre, mais bien au fait que

l'approbation de Keystone XL créerait de la concurrence dans le futur pour l'obtention d'une part de la croissance de l'offre.

Opinions des intervenants

GEK

Le GEK a convenu que la concurrence, l'accès aux marchés, la possibilité de décider librement et ouvertement du mode d'accès aux marchés et le soutien accordé par ceux qui sont prêts à payer pour cet accès, sont les questions au cœur de la demande relative à Keystone XL.

Il a soutenu que la dynamique de la concurrence est un aspect pertinent dans ce dossier, puisque la demande concerne un pipeline qui (1) ferait concurrence à des pipelines en place pour le transport de pétrole brut; (2) permettrait aux raffineurs de la CAGM de livrer concurrence à leurs contreparties canadiennes pour s'approvisionner en pétrole brut canadien; et (3) est vigoureusement opposé par un concurrent.

Valero

Valero a déclaré que ce n'est pas à la légère qu'elle a décidé de soutenir le pipeline Keystone XL : elle en a étudié les modalités commerciales, le contexte de réglementation et les avantages. Valero a indiqué qu'elle avait décidé d'appuyer le projet parce qu'il constituait, dans l'ensemble, la meilleure solution pour répondre aux besoins de sa raffinerie de Port Arthur.

Enbridge

Enbridge a souligné que sa proposition voulant que le projet Keystone XL utilise l'infrastructure pipelinière existante répond à des considérations d'intérêt public, telles que favoriser une infrastructure énergétique efficiente et réduire au minimum les conséquences sur l'environnement.

Elle a soutenu que sa proposition était compatible avec l'issue de la concurrence entourant le service jusqu'à la CAGM. La formule du transport par des tiers qu'elle a proposée respecte également l'issue de cette concurrence puisque c'est Keystone qui fournirait le service de Hardisty à la CAGM aux expéditeurs qui utilisent Keystone XL.

Kinder Morgan

Dans sa lettre de commentaires, Kinder Morgan a indiqué qu'elle ne s'opposait pas au projet Keystone XL et a reconnu qu'une fois le pipeline en service, les réseaux Trans Mountain et Express seraient tous les deux en concurrence avec lui pour capturer les approvisionnements en pétrole brut albertain destinés aux marchés des États-Unis. Cependant, Kinder Morgan souhaitait informer l'Office que, selon elle, l'approbation du pipeline Keystone XL soulèverait des difficultés en raison de la coexistence de droits de transport fixés par contrat et de droits fondés sur le coût de service.

Kinder Morgan a suggéré que l'ONÉ soit ouvert à l'idée de permettre à tous les pipelines de son ressort dont les droits sont fondés sur le coût de service de percevoir des droits négociés aux

termes de contrats et (ou) axés sur le marché afin de promouvoir une concurrence appropriée et l'équité sur le marché.

BP

BP a reconnu que le choix du client est un élément important et qu'il faut le respecter dans la mesure où c'est raisonnable. Cependant, elle a ajouté comme mise en garde que donner libre cours au choix du client, simplement par principe, risque d'accroître les coûts ou de les déplacer d'un client à un autre, sans égard à l'utilisation à long terme de l'infrastructure, à l'efficience ou à l'intérêt public.

Nexen

Nexen a déclaré qu'elle est en faveur d'une saine concurrence entre pipelines, mais qu'elle s'oppose à la surconstruction excessive d'installations à cause des conséquences sur les droits.

Imperial

Imperial a affirmé qu'elle est pleinement en faveur de la concurrence sur les marchés du transport par pipeline, mais seulement s'il s'agit d'une concurrence équitable. Elle a argué que l'approbation du pipeline Keystone XL créerait des inégalités du point de vue de la commercialisation de la capacité non souscrite du pipeline. Elle a argué qu'en l'absence de production nouvelle, le pipeline Keystone XL causerait une baisse du volume des expéditions de brut sur des pipelines en place tarifés suivant le principe du coût de service et que, compte tenu des contraintes réglementaires, la concurrence que Keystone XL et ces pipelines se livreraient pour attirer les volumes non souscrits serait fondamentalement injuste.

4.1.2 Rentrées nettes

Les rentrées nettes correspondent aux produits obtenus par le producteur pour le pétrole brut moins tous les frais de livraisons de ce pétrole brut au marché.

Dans sa demande, Keystone a présenté une évaluation de l'offre et des marchés préparée par PGI. Cette évaluation contient une analyse des prix du pétrole brut canadien tenant compte du pipeline Keystone XL. PGI a expliqué que les producteurs tireraient profit du projet, car il aiderait à prévenir un retour aux escomptes de prix à l'exportation du pétrole brut lourd accordés par le passé et contribuerait à maintenir la vigueur des prix sur les marchés du Midwest des États-Unis et de Hardisty, en Alberta.

PGI a indiqué que les escomptes de prix accordés antérieurement sur la CAGM indiquent que l'offre de bruts lourds canadiens a surpassé la demande dans les marchés traditionnels. Les marchés actuels du brut lourd canadien, notamment le PADD II, sont présentement surapprovisionnés, ce qui donne lieu à des escomptes sur ce produit à l'exportation. PGI a souligné, en outre, que l'on s'attend à ce que l'accès à la CAGM via le pipeline Keystone XL revigore les prix du pétrole brut canadien dans le PADD II en éliminant le problème de surapprovisionnement.

Depuis 2006, le prix du mélange Cold Lake a fait l'objet d'un escompte comparativement à celui du brut lourd Maya du Mexique sur la CAGM. Cet escompte laisse supposer que l'offre de bruts lourds canadiens a dépassé la demande sur les principaux marchés au nord de la CAGM. PGI a fait valoir que l'escompte moyen consenti sur la CAGM en 2008 pour le mélange Cold Lake était d'environ 3,24 $US le baril. Elle a indiqué qu'avec l'élargissement du marché accessible aux bruts lourds canadiens, la pratique d'escomptes devrait pouvoir être évitée à l'avenir. Si le pipeline Keystone XL avait pour effet d'éliminer les escomptes de prix sur la CAGM, le secteur canadien de la production, selon les estimations de PGI, pourrait voir ses recettes annuelles augmenter de 2 G$US. Qui plus est, si le pipeline Keystone XL faisait grimper le prix du Midwest à plus que la parité avec le prix de la CAGM, les recettes annuelles des producteurs canadiens augmenteraient de 1,9 G$US de plus, atteignant environ 3,9 G$US.

En avril 2009, PGI a produit une prévision actualisée de l'offre de pétrole brut indiquant que celle-ci continuerait de croître, mais à un rythme plus lent que ce qui avait été prévu antérieurement (voir le chapitre 3). Vu que l'offre serait moins grande, PGI a révisé à la baisse son estimation antérieure de l'augmentation des recettes chez les producteurs canadiens de pétrole brut lourd en 2013, la faisant passer de 2 à 3,9 G$US à entre 1,8 et 3,4 G$US.

PGI a admis que les coûts pipeliniers pourraient annuler certains des avantages prévus sur le plan des recettes. D'après un rapport fourni par Enbridge, PGI a estimé que les coûts pipeliniers totaux s'élèveraient à environ 1,4 G$US, somme qui comprend le droit payé sur le pipeline Keystone XL pour le transport des volumes contractuels de 60 400 m^3/j (380 kb/j) et la hausse tarifaire projetée d'Enbridge appliquée à toutes exportations de pétrole de l'Ouest canadien qui ne sont pas visées par des contrats de transport. Rajustant son estimation de l'avantage brut (de 1,8 à 3,4 G$US) procuré aux producteurs canadiens, PGI a calculé que l'avantage net se chiffrerait à entre 0,4 et 2 G$US en 2013 (tableau 4-1). Keystone a soutenu que cet avantage annuel devrait se maintenir et s'accroître pendant de 3 à 4 ans à mesure qu'augmente la production.

Tableau 4-1
PGI – Avantages nets procurés par Keystone XL aux producteurs canadiens de pétrole brut en 2013

Hausse des droits pipeliniers fondés sur le coût de service	Coûts totaux associés à l'augmentation des droits pipeliniers fondés sur le coût de service	Droit de Keystone XL	Coût total lié au transport des volumes souscrits via Keystone XL	Coûts totaux des producteurs au chapitre des droits pipeliniers	Avantage brut	Avantage net
0,65 $US/b	503 M$US	6,25 US/b	867 M$US	1,37 G$US	1,8 à 3,4 G$US	0,4 à 2,0 G$US

Opinions des intervenants

GEK

Le GEK a fait valoir que l'accès à un nouveau marché atténuerait le risque de saturation des marchés traditionnels et signifierait de meilleures prix netback pour tous les producteurs de l'Ouest canadien. À son avis, les EST conclues sont la meilleure preuve de la nécessité des

installations proposées dans la demande et du fait que les avantages inhérents à l'accès à la CAGM l'emportent sur l'impact de droits plus élevés.

Le GEK a soutenu que le pipeline Keystone XL ouvrirait l'accès à un nouveau marché, maximisant ainsi les prix netback obtenus pour le pétrole brut ainsi que les recettes à la disposition des gouvernements et de l'industrie pour faire des investissements d'ordre social et économique. Ce résultat, selon lui, va dans le sens de l'intérêt public.

Enbridge

Enbridge a retenu les services de la firme Muse, Stancil & Co. (Muse) pour qu'elle évalue les conséquences du pipeline Keystone XL sur les producteurs canadiens de pétrole brut. En particulier, elle a demandé à Muse de faire une évaluation du rapport sur l'offre et les marchés du pétrole brut de l'Ouest canadien que PGI avait produit pour le compte de Keystone et d'évaluer de façon indépendante les avantages que le pipeline Keystone XL projeté apporterait aux producteurs de pétrole canadiens.

Muse en a conclu que l'évaluation de PGI surestimait de beaucoup les retombées du projet Keystone XL pour les producteurs de pétrole canadiens. En particulier, Muse a fait les constats suivants :

- l'agrandissement en cours du réseau d'Enbridge et l'aménagement du pipeline Keystone de base fourniraient la majeure partie des avantages que PGI attribue au projet Keystone XL;
- la conjoncture du marché pendant la période de 2006-2008, que PGI a choisie comme base de calcul des avantages, est fort différente de celle qui est prévue en 2013;
- la méthode employée par PGI pour calculer le prix du brut à Hardisty en fonction du prix netback sur la côte américaine du golfe du Mexique comporte des erreurs de fond;
- la méthode employée pour calculer le prix du brut à Hardisty d'après le prix netback dans le Midwest américain exagère l'impact sur les prix;
- PGI se sert de théories canadiennes d'établissement des prix qui sont fautives.

Muse a employé son modèle d'optimisation du marché du pétrole brut pour évaluer les avantages escomptés du pipeline Keystone XL sur le plan des prix. Muse a expliqué que la firme avait créé ce modèle pour l'utiliser dans une grande gamme d'applications commerciales, dont l'établissement de prévisions détaillées des prix du brut de l'Ouest canadien, l'évaluation des consommateurs probables de brut de l'Ouest canadien et des études portant sur l'utilisation des pipelines. Utilisant les données sur l'offre de pétrole brut tirées de la prévision de croissance de 2009 de l'ACPP, le modèle a prédit les flux de pétrole brut à destination de certains marchés particuliers et les prix du brut canadien qui en découleraient.

Muse a estimé que l'avantage net global que les producteurs de pétrole canadiens tireraient du pipeline Keystone XL se chiffrerait à 102 M$US en 2013, en supposant que seuls les volumes déjà souscrits, c'est-à-dire 60 400 m^3/j (380 kb/j), soient transportés par le pipeline.

Au cours de l'instance, Muse a précisé que l'avantage calculé de 102 M$US ne tenait pas compte de ce que le droit fixe du pipeline Keystone XL coûterait aux producteurs de pétrole canadiens, ce coût étant d'environ 562 M$US en 2013. Muse a soutenu que, rajusté en fonction de ce coût, le bilan net des avantages amenés par Keystone XL en 2013 serait négatif, se situant autour de -500 M$US. Enbridge a soutenu que Keystone n'avait pas contesté l'évaluation de Muse.

Enbridge a déclaré que l'évaluation que PGI avait faite des avantages en matière de prix procurés aux producteurs de pétrole canadiens n'était pas crédible et qu'il convenait de rejeter la demande puisqu'il n'avait pas été prouvé que les avantages découlant du pipeline Keystone XL l'emporteraient sur ses inconvénients.

BP

BP a déclaré que Keystone n'avait pas réussi à établir que le pipeline Keystone XL procurerait des avantages nets aux producteurs canadiens et que, s'il le faisait, ces avantages ne seraient pas aussi évidents ou importants que Keystone le prétendait.

Nexen

Nexen a soutenu que les effets sur les prix avancés par PGI et Muse pourraient se matérialiser ou non. À son avis, l'ampleur de l'avantage procuré et la question de savoir s'il serait supérieur aux effets sur les droits est matière à discussion.

Imperial

Imperial a déclaré que l'analyse de PGI ne permettait pas de conclure que les avantages apportés par le projet Keystone XL l'emportent sur ses coûts.

4.2 Effets éventuels sur l'infrastructure pipelinière en place

Opinion d'Enbridge et des intervenants qui l'appuient

Enbridge a souligné que si le pipeline Keystone XL était mis en service tel qu'on le propose, il s'ensuivrait une baisse des expéditions de pétrole brut dans son réseau en faveur du pipeline Keystone XL, ce qui l'obligerait à augmenter les droits qu'elle perçoit de ses expéditeurs. Enbridge a estimé qu'en termes de volumes, la baisse des expéditions sur son réseau serait de l'ordre de 51 750 m^3/j (326 kb/j), d'après la prévision de l'offre contenue dans le scénario de croissance de 2009 de l'ACPP et en supposant que les expéditions sur Keystone XL se chiffreraient à 60 400 m^3/j (380 kb/j). Enbridge a calculé que les expéditeurs du réseau Enbridge subiraient une hausse tarifaire de 0,75 $CAN le baril en 2013 pour le transport d'Edmonton à Chicago, ce qui représente une augmentation totale de 315 M$CAN.

Enbridge a indiqué que l'impact serait plus grand si le pipeline Keystone de base ou le pipeline Keystone XL transportaient plus que les volumes réservés sous contrat. Elle a effectué une analyse de sensibilité qui supposait que Keystone XL était utilisé à sa pleine capacité de 111 100 m^3/j (700 kb/j) et déterminé que les expéditions enlevées au réseau Enbridge se chiffreraient alors à 96 200 m^3/j (606 kb/j), ce qui entraînerait une hausse du droit de transport

d'Edmonton à Chicago de 1,60 $CAN le baril. Dans ce cas, l'impact total sur les expéditeurs d'Enbridge passerait de 315 M$CAN à environ 515 M$CAN.

En résumé, Enbridge a soutenu que le pipeline Keystone XL enlèverait de 60 300 m^3/j (380 kb/j) à 111 100 m^3/j (700 kb/j) à l'ensemble des pipelines canadiens en place, et de 51 750 m^3/j (326 kb/j) à 96 200 m^3/j (606 kb/j) à son propre réseau.

Enbridge a reconnu que le BSOC est une région productrice en pleine croissance et qu'il est raisonnable de s'attendre que la capacité pipelinière inutilisée diminue au fil du temps. En conséquence, Enbridge estimait que l'impact sur les droits de son réseau s'atténuerait dans les années subséquentes. Elle a indiqué que l'impact tarifaire de 0,75 $CAN pourrait baisser de 10 à 20 cents le baril au bout de cinq ans.

L'option Gretna

Enbridge a affirmé que l'ACPP, en mars 2009, avait exprimé la crainte que les projections relatives à l'offre de pétrole brut de l'Ouest canadien n'étaient plus réalistes et lui avait demandé d'examiner la possibilité d'utiliser la capacité pipelinière existante dans le cadre du projet de pipeline Keystone XL, afin d'atteindre une plus grande efficience économique et d'accroître les retombées pour tous les expéditeurs de pétrole brut. Enbridge a indiqué que l'ACPP lui a présenté l'option Gretna, qui suppose ce qui suit :

- l'utilisation du réseau pipelinier d'Enbridge pour transporter de Hardisty (Alberta) à Gretna (Manitoba) le pétrole brut faisant l'objet de commandes d'expédition sur le pipeline Keystone XL;
- la construction d'une interconnexion entre le réseau Enbridge et le pipeline Keystone XL dans la région de Gretna;
- la construction du pipeline Keystone XL par Keystone, du sud de la région de Gretna jusqu'à Cushing et la CAGM.

Enbridge a indiqué qu'elle était disposée à discuter des solutions possibles avec l'ACPP. En ce qui touche l'option Gretna, elle a fait part à l'ACPP qu'il serait possible de réaliser des économies appréciables par rapport à la configuration proposée du pipeline Keystone XL, grâce à la réduction du coût en capital du projet Keystone XL et à une meilleure utilisation du réseau Enbridge. Plus précisément, l'option Gretna offrait les avantages suivants :

- si le pipeline Keystone XL était construit de la région de Gretna à la CAGM, plutôt que de Hardisty jusqu'à la CAGM, il serait possible d'économiser environ 2 G$US au titre du coût en capital;
- une économie d'environ 0,35 $CAN le baril serait réalisée au titre des droits de transport sur le réseau Enbridge, laquelle profiterait à tous les producteurs de pétrole canadiens en raison de son effet positif sur les prix netback;
- les expéditeurs réaliseraient des économies appréciables du point de vue de leurs fonds de roulement étant donné que le stock en canalisation exigé sur le pipeline Keystone XL au Canada serait réduit d'environ 2 millions de barils;

- la construction de nouveaux pipelines au Canada pourrait être mieux orchestrée dans le temps pour satisfaire à la croissance attendue de l'offre de l'Ouest canadien;
- les défis sur le plan de la construction, de l'environnement et de l'obtention de permis seraient amoindris grâce à l'utilisation au Canada d'installations pipelinières existantes.

Enbridge a déclaré qu'elle tenait à ce que l'option Gretna fonctionne et qu'elle la mettait de l'avant parce qu'elle était convaincue que l'industrie y trouverait davantage son compte, en obtenant les bienfaits procurés par l'accès à la CAGM, mais à un moindre coût. Selon Enbridge, l'option Gretna produirait un bien meilleur résultat dans l'optique de l'intérêt public canadien.

Enbridge a indiqué qu'elle était prête à discuter de l'option Gretna avec Keystone, mais que, selon elle, il fallait que l'Office rejette la demande visant le projet Keystone XL pour que la solution de Gretna ait des chances de réussir. Enbridge a soutenu que si la demande était approuvée, Keystone ne serait pas motivée financièrement à se prévaloir de l'option Gretna.

BP

BP s'est définie comme un expéditeur de taille sur le réseau Enbridge

Elle jugeait que la proposition relative à Keystone XL exacerberait les effets négatifs d'un excédent de capacité d'acheminement hors du BSOC et imposerait des coûts inacceptables aux expéditeurs qui utilisent les pipelines de transporteurs publics. BP a soutenu que s'il n'était pas possible d'élaborer une autre approche qui permette de desservir la CAGM d'une manière plus efficace et économique, l'Office devrait rejeter la demande visant Keystone XL

BP a indiqué qu'elle ne savait pas si elle appuyait l'option Gretna ou non, mais elle estimait qu'il valait nettement la peine d'explorer la possibilité d'obtenir des avantages plus généralisés et de réduire au minimum les effets négatifs.

BP a laissé entendre que l'ONÉ devrait prendre des mesures pour encourager Enbridge et Keystone à discuter de l'option Gretna pour en évaluer la viabilité, autrement cette discussion n'aura pas lieu. Elle a proposé que l'Office retarde sa décision jusqu'à ce que de tels entretiens aient eu lieu. Pareille démarche, selon BP, donnerait l'occasion aux parties de chercher une solution plus efficace et économique, et permettrait à l'Office de s'assurer, dans l'optique de l'intérêt public, qu'une telle solution ne soit pas négligée.

Imperial

Imperial a argué que Keystone XL enlèverait des expéditions à des pipelines tarifés en fonction du coût de service et que cela infligerait des hausses de droits considérables aux expéditeurs qui continuent d'utiliser ces pipelines. En tant qu'expéditeur majeur sur le réseau Enbridge, Imperial a indiqué qu'elle serait fortement touchée si Keystone XL était approuvé.

Imperial a soutenu qu'il convient de rejeter la demande d'approbation de Keystone XL parce qu'elle fait fi des conséquences sur les expéditeurs qui paient des droits fondés sur le coût de service et ne tient compte que des intérêts commerciaux de Keystone.

Imperial a affirmé qu'elle est d'accord pour que le pétrole brut canadien ait accès à de nouveaux marchés et qu'elle croit que l'intérêt public canadien sera le mieux servi si l'examen des moyens de fournir cet accès privilégie une infrastructure efficiente et rentable, avant de conclure qu'un nouveau pipeline est nécessaire.

Imperial a souligné que Keystone n'avait pas analysé, comme il aurait fallu, des solutions de rechange qui utilisent l'infrastructure canadienne existante. Elle estimait qu'à défaut de cette analyse, l'Office ne pourrait pas évaluer si la construction du pipeline Keystone XL est conforme à l'intérêt public canadien ou non. Elle a soutenu que le pipeline Keystone XL fera augmenter la capacité pipelinière excédentaire au Canada au détriment des expéditeurs canadiens et que tant que l'Office ne sera pas convaincu que Keystone a envisagé toutes les solutions de rechange possibles pour le transport du BSOC jusqu'à la CAGM et que la construction du pipeline Keystone XL est ce qui sert le mieux l'intérêt public canadien, il ne devrait pas approuver la demande.

Nexen

Nexen a souligné qu'elle s'oppose à la surconstruction excessive de l'infrastructure pipelinière à cause des conséquences sur les droits et trouve qu'il est contraire à l'intérêt public d'engager plus de frais que ce qui est nécessaire pour avoir accès au marché de la CAGM.

Nexen a soutenu que l'évaluation de la question de savoir si l'approbation du projet Keystone XL est dans l'intérêt de la collectivité de producteurs et du public canadien doit consister à trancher si c'est une solution meilleure ou pire que l'option Gretna. Elle a argué que la solution de Gretna permet de réaliser tous les avantages déclarés de la proposition relative à Keystone XL, mais sans les coûts.

Nexen a prié l'ONÉ de donner aux deux parties pipelinières des indications claires et un encouragement adéquat pour les amener à s'entendre au sujet de l'option Gretna. Sous ce rapport, elle a suggéré que l'Office retarde sa décision sur la demande jusqu'à ce que Keystone ait démontré qu'elle a fait des efforts commerciaux raisonnables pour parvenir à une entente. Elle a soutenu que s'il faut rendre une décision qui soit approuve soit rejette la demande, elle recommandait, à regret, que l'Office y oppose un refus, ceci étant le meilleur moyen d'inciter toutes les parties, et surtout Keystone, à accepter un compromis autour de l'option Gretna.

Opinions de Keystone et des intervenants qui l'appuient

Keystone a déclaré qu'il incombe à Enbridge et à ses parties prenantes de gérer directement le risque d'une sous-utilisation future du réseau Enbridge. Elle a souligné, en outre, qu'elle ne serait pas la cause d'une éventuelle sous-utilisation de ce réseau. Elle a argué qu'Enbridge tente d'utiliser le projet Keystone XL comme un moyen de gérer les conséquences d'une sous-utilisation éventuelle de son réseau, déclarant qu'Enbridge aurait dû savoir, depuis 2008, que les approvisionnements associés aux contrats de transport à long terme conclus à l'égard de Keystone XL ne seraient pas disponibles pour être transportés par son réseau.

Keystone a fait valoir que le pipeline Keystone XL s'appuie sur des contrats à long terme et qu'il serait le premier pipeline à fournir une liaison directe avec la CAGM, un marché vaste, hautement désirable et essentiellement inexploité. Elle a soutenu que cette liaison procurerait des

avantages aux producteurs sur le plan des prix et offrirait d'autres attributs opérationnels qui sont attrayants pour le marché et que les réseaux de transport concurrents ne possèdent pas.

Keystone a soutenu que ce n'est pas au demandeur d'effectuer une évaluation exhaustive des effets éventuels d'un projet sur une grande variété d'intérêts potentiels. Elle a argué qu'elle ne connaît pas l'impact, en termes de volumes, que le pipeline Keystone XL pourrait avoir sur le réseau d'Enbridge.

Keystone a constaté que ni l'ACPP ni aucun des expéditeurs d'Enbridge n'ont produit de preuve pour faire valoir que l'approbation du pipeline Keystone XL aurait des conséquences défavorables sur le secteur de la production, en général, et certains expéditeurs, en particulier.

L'option Gretna

Keystone a souligné qu'elle serait disposée à examiner d'autres choix pour la prestation du service de transport, y compris l'utilisation de la capacité en place, si ces choix étaient présentés comme des propositions légitimes dans des délais opportuns, s'ils étaient viables et raisonnables, et s'ils répondaient aux besoins de sa clientèle et à ses propres besoins commerciaux. Elle a déclaré que pour constituer une solution de rechange viable et raisonnable du projet Keystone XL, il faudrait que la formule proposée offre les mêmes avantages, à elle et à ses expéditeurs, dans les mêmes délais et suivant les mêmes modalités que l'entente contractuelle existante, sans créer de risque supplémentaire.

Keystone a indiqué qu'elle serait disposée à envisager des propositions officielles qui tiennent compte des facteurs qu'elle a définis comme des enjeux clés, mais qu'elle n'était pas prête à se prononcer sur des concepts, ou encore à mettre au point ou à négocier des concepts, dans le contexte d'une instance de réglementation.

Voici les enjeux clés que Keystone a définis :

- mise en service retardée;
- effet négatif sur la qualité;
- accroissement du temps de transit;
- contraintes de capacité;
- avantage économique;
- choix des expéditeurs;
- perspectives de croissance;
- coût en capital ultime plus élevé;
- coûts d'exploitation plus élevés.

Keystone a affirmé qu'Enbridge ne lui a jamais présenté son concept et que, d'après elle, l'ACPP et l'industrie l'ont à peine examiné. Elle a indiqué qu'en raison de la nouveauté du concept, du grand nombre de parties prenantes concernées et de la complexité de structurer des accords qui

engagent plusieurs milliards de dollars, elle jugeait que les discussions pourraient être très longues et risquaient fort, en bout de ligne, de ne pas être couronnées de succès.

Selon Keystone, la proposition relative à l'option Gretna n'est pas au point et recèle de sérieux problèmes de viabilité. Elle a indiqué que le caractère provisoire de la solution de Gretna est une préoccupation majeure puisque le tronçon américain du pipeline Keystone XL pourrait devenir un actif inutilisé de 5 milliards de dollars, faute d'avoir son pendant au Canada, ce qui obligerait Keystone à construire un autre pipeline en territoire canadien pour effectuer des livraisons aux États-Unis.

Keystone a déclaré que le fait de retarder la décision sur la demande, pour permettre l'examen de l'option Gretna, aurait le même effet qu'un refus et que le projet Keystone XL n'irait pas de l'avant.

Au cours de la plaidoirie finale, Keystone a dit se demander pourquoi Enbridge n'offrirait pas de lui vendre les actifs en question si elle se souciait vraiment de réduire les conséquences défavorables du projet Keystone XL sur ses expéditeurs.

Valero

Valero a reconnu que la mise en service du pipeline Keystone XL pourrait créer un gros excédent de capacité d'exportation hors du BSOC. Cependant, sur le plan de la stratégie à long terme, cela ne serait pas incompatible avec l'objectif de l'Office de favoriser une infrastructure et des marchés efficients, compte tenu de l'importance des ressources du BSOC et de l'envergure du marché de la CAGM.

Valero a indiqué que l'aménagement du pipeline Keystone XL pourrait entraîner une hausse des droits de transport sur certains réseaux pipeliniers. Elle a soutenu, toutefois, que des sociétés pipelinières soucieuses d'accroître leur débit dans un contexte de surcapacité chercheraient à réduire leurs droits pour attirer plus d'expéditeurs et augmenter le volume de leurs expéditions.

Valero a souligné que, si l'Office devait approuver le projet Keystone XL, elle ne serait pas opposée à ce que Keystone et Enbridge examinent la viabilité de l'option Gretna, à condition que toute solution commerciale qui incorpore cette option se traduise par une réduction des coûts pour les expéditeurs de Keystone XL, ainsi que des conditions commerciales au moins aussi favorables que celles qui sont énoncées dans les EST associées à Keystone XL, qu'il n'y ait aucune diminution du niveau de service ou de la capacité garantie que Keystone XL est censé offrir aux expéditeurs, et que la date de mise en service du projet ne soit pas retardée.

Valero a déclaré qu'elle n'utilise pas les réseaux d'Enbridge ou de Trans Mountain.

GEK

Le GEK estimait que l'augmentation des droits causée sur le réseau d'Enbridge ne serait que temporaire, étant due à l'ajout en bloc d'une grande quantité de capacité, ce qui est le propre de nouveaux pipelines.

Le GEK a déclaré que l'Office ne devrait pas se laisser distraire par l'option Gretna. Selon lui, c'est une « proposition paravent » pour récupérer l'échec des projets d'Enbridge concernant la CAGM, et non une proposition sérieuse. Et même si c'était une proposition sérieuse, a-t-il argué, le risque de retarder l'accès à la CAGM et de voir perdurer les escomptes de prix ferait qu'elle n'est pas viable.

4.3 Incidence sur le secteur de la valorisation et du raffinage au Canada

Opinions des intervenants

Alberta Federation of Labour (AFL)

L'AFL a exprimé l'avis que l'expédition de bitume non traité directement aux États-Unis n'est pas conforme à l'intérêt public.

Pour appuyer ses dires, elle a déposé son rapport intitulé *Lost Down a Pipeline*, où elle soutient que de grosses sociétés d'énergie sont en train de dépenser des milliards de dollars pour construire, réoutiller ou agrandir au moins dix raffineries de la CAGM pour leur permettre de valoriser et de raffiner le bitume brut extrait des sables bitumineux de l'Alberta. L'AFL a décrit les grands pipelines d'exportation comme des autoroutes pour le bitume qui exportent les ressources brutes de l'Alberta en même temps que des milliers d'emplois lucratifs. À son avis, ces emplois, s'ils restaient au Canada, offriraient à l'industrie et aux travailleurs la possibilité de monter dans l'échelle de valeur et de promouvoir ainsi la diversification de l'économie albertaine.

L'AFL a souligné, de plus, que l'approbation de la demande relative au pipeline Keystone XL signifierait une hausse du prix du bitume acheté par les valorisateurs et les raffineries de l'Alberta.

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)

Le SCEP a exprimé des préoccupations au sujet des effets négatifs que des projets pipeliniers récemment approuvés par l'ONÉ pourraient avoir sur l'essor économique du secteur gazier et pétrolier, ainsi que sur la sécurité énergétique du Canada. D'après lui, il incombe au demandeur de produire une preuve qui permette à l'Office de formuler un jugement éclairé à propos de l'incidence que le projet Keystone XL pourrait avoir, aujourd'hui et à l'avenir, sur les investissements dans la valorisation et le raffinage du pétrole des sables bitumineux et d'autres ressources pétrolières canadiennes, et sur la question de la sécurité énergétique du Canada. Le SCEP a souligné que Keystone n'en avait produit aucune.

Le SCEP a fait valoir que la capacité pipelinière d'exportation influence fortement l'investissement au pays dans le secteur de la valorisation. Il a argué que si l'avènement de nouveaux pipelines réduit l'écart de prix entre le pétrole brut synthétique et le bitume, en offrant un accès facile aux valorisateurs américains, cela minera l'incitation à faire de la transformation à valeur ajoutée au Canada. Le SCEP a souligné qu'à défaut d'une analyse crédible et exhaustive, il n'y a aucun moyen de déterminer l'effet que l'approbation d'une nouvelle infrastructure pipelinière aurait sur le secteur canadien de la transformation à valeur ajoutée.

Le SCEP a soutenu que l'exportation en gros de matières brutes et de ressources naturelles canadiennes est contraire à l'intérêt public. Il a exhorté l'Office à adresser un message clair à l'industrie, à savoir qu'il ne sanctionnera pas des projets de pipeline d'exportation de grande envergure à moins qu'il soit prouvé que de tels projets ne menacent pas l'investissement dans la transformation à valeur ajoutée des ressources canadiennes.

Enbridge

Selon Enbridge, l'évaluation des avantages nets du projet pour l'industrie pétrolière canadienne devrait tenir compte de l'incidence possible du pipeline Keystone XL sur les raffineurs canadiens de pétrole lourd.

Il ressort de l'étude de Muse, préparée au nom d'Enbridge, qu'environ 25 % de la production de pétrole brut de l'Ouest canadien est acheminée à des raffineurs canadiens. En conséquence, Muse a soutenu qu'il fallait que l'incidence sur les raffineurs canadiens soit prise en compte dans une évaluation qui vise à déterminer les avantages nets d'un projet pour l'industrie canadienne du pétrole brut dans son ensemble. Muse a calculé que le bilan net des avantages de Keystone XL baisse d'environ 27 %, ou environ 28 M$US par année, lorsqu'on tient compte des coûts qui en découlent pour les raffineurs canadiens.

À partir de l'analyse de PGI, Enbridge a calculé qu'une augmentation de 6,55 $US le baril, appliquée à une capacité canadienne de raffinage du pétrole brut de 39 800 m^3/j (251 000 b/j), équivaut à une augmentation de 600 M$US du coût des approvisionnements en 2013 pour les raffineries ontariennes et de l'Ouest canadien. Selon Enbridge, l'évaluation des avantages et des inconvénients de Keystone XL pour toute l'industrie canadienne devrait refléter ce coût.

Opinion de Keystone

Keystone a exprimé l'avis que le pipeline faciliterait la valorisation du pétrole en Alberta en assurant le transport au marché d'un large éventail de pétroles bruts. Elle a expliqué que si les expéditeurs choisissent de faire valoriser le produit en Alberta, ils peuvent expédier le pétrole brut valorisé via Keystone XL. Keystone a souligné, de plus, que la conception du pipeline pourrait être modifiée, au besoin, pour permettre l'expédition de produits raffinés. Keystone a déclaré qu'il était bien établi que les récents reports et annulations de projets d'usines de valorisation tenaient principalement aux coûts de développement élevés en Alberta et à l'écart de prix réduit entre le pétrole brut lourd et le brut léger. Keystone a soutenu qu'on n'a pas établi de lien entre ces reports de projets et la capacité d'exportation de pétrole brut à partir de l'Alberta.

Keystone a souligné, par ailleurs, qu'aucun raffineur ni valorisateur n'avait soutenu la position que le pipeline Keystone XL ne devrait pas être construit parce que cela nuirait à sa capacité d'obtenir les approvisionnements dont il a besoin ou affecterait le prix qu'il aurait à payer pour ces derniers.

Opinion de l'Office

Concurrence et rentrées nettes

L'Office constate que la plupart des parties, dont Keystone, Enbridge, BP, la Compagnie pétrolière impériale, Nexen, Kinder Morgan et le groupe d'expéditeurs de Keystone, se sont prononcées en faveur de la concurrence et de l'importance du choix des expéditeurs. Comme l'Office l'a souligné dans des décisions antérieures, l'intérêt public est servi, en général, par le libre jeu de la concurrence, sauf si cela entraîne des coûts supérieurs aux avantages acquis.

L'Office juge que le pipeline Keystone XL serait un complément novateur à l'infrastructure de transport en place et qu'il procurerait des avantages économiques en rehaussant la concurrence et en offrant plus de choix aux expéditeurs. Aucune des parties n'a contesté la caractérisation de la CAGM comme un marché à long terme vaste et stratégiquement important pour le pétrole brut de l'Ouest canadien. Les expéditeurs de Keystone XL ont indiqué qu'ils cherchent des solutions de rechange concurrentielles et que le projet Keystone XL, en leur donnant accès à un nouveau marché, élargit les choix qui leur sont offerts. L'Office accorde une grande importance au fait que les expéditeurs de Keystone ont pris la décision commerciale de signer des accords d'expédition à long terme négociés au moyen d'un processus concurrentiel et transparent.

Les nouveaux pipelines qui relient des régions productrices à des centres de consommation transforment la dynamique des marchés de manières qu'il est difficile de prévoir. Ainsi, il est difficile de définir avec certitude l'impact qu'un projet majeur, tel que le pipeline Keystone XL, pourrait avoir sur les rentrées nettes une fois qu'il est entré en service. L'Office croit qu'à court terme, il est raisonnable de s'attendre à ce qu'il y ait une période d'ajustement, qui pourrait comporter éventuellement une baisse provisoire des rentrées nettes obtenues par les producteurs. À plus long terme, par contre, l'Office est convaincu que le projet aidera à garantir la présence d'une capacité suffisante pour relier les approvisionnements du BSOC, qui ne cessent de croître, à des marchés attrayants, et qu'il contribuera ainsi à assurer que tous les producteurs obtiennent des prix netback qui reflètent la pleine valeur de marché de leur production. Les rentrées nettes provenant du pétrole brut canadien procurent aux gouvernements et à l'industrie des recettes qui leur permettent de faire des investissements d'ordre social et économique. L'Office croit que tous les Canadiens profitent de ces investissements.

Effets éventuels sur l'infrastructure pipelinière en place

Au cours de l'instance, l'Office a entendu une preuve abondante au sujet de l'impact éventuel de Keystone XL sur l'infrastructure pipelinière en

place et l'industrie pétrolière au Canada. En particulier, Enbridge et certains de ses expéditeurs ont prié l'Office de rejeter le projet ou d'en retarder l'approbation à cause de ses conséquences sur d'autres pipelines et les expéditeurs qui les utilisent.

L'Office admet que les pipelines en place pourraient subir une certaine baisse de leurs expéditions pendant une période donnée, et que leurs expéditeurs pourraient avoir à payer des droits de transport plus élevés. Cependant, l'Office n'a été saisi d'aucune preuve qui le convainque que ces participants avertis de l'industrie ne seraient pas en mesure de gérer ces coûts potentiels. De plus, l'Office estime que, à long terme, tous les producteurs de l'Ouest canadien tireraient probablement parti du pipeline Keystone XL parce qu'il ouvre l'accès à plus de marchés, élargit le choix de clients et accroît l'efficience du marché du transport en favorisant la concurrence entre pipelines.

Lorsqu'il évalue la nécessité de nouvelles installations, l'Office examine la mesure où l'infrastructure en place peut répondre aux besoins actuels et futurs du marché. La preuve laisse entrevoir que, si le projet Keystone XL allait de l'avant, il pourrait créer un excédent de capacité pipelinière affectée aux exportations de pétrole brut de l'Ouest canadien. Cependant, la preuve produite devant l'Office n'était pas suffisante pour établir s'il serait faisable en pratique d'incorporer des éléments de l'infrastructure existante dans le projet Keystone XL afin de fournir un accès à la CAGM en temps opportun. Par ailleurs, aucune des parties n'a contesté l'assertion que les sables bitumineux de l'Alberta représentent une ressource considérable et le gage d'une croissance importante de l'offre à long terme. Sous ce rapport, l'Office croit que l'utilisation des pipelines partant de l'Ouest canadien augmentera vraisemblablement au fil des ans.

L'Office s'est penché sur la preuve concernant l'option Gretna, introduite par Enbridge. Une formule du genre serait extrêmement compliquée et supposerait des négociations exhaustives entre de nombreuses parties. Il est clair d'après la preuve que l'option Gretna n'est pas assez au point pour qu'on puisse considérer qu'elle est proche d'être une réalité commerciale. L'Office n'est pas convaincu qu'il doive juger que Keystone XL n'est pas conforme à l'intérêt public étant donné la possibilité que d'autres accords commerciaux pourraient répondre au besoin déterminé par le demandeur. Un projet qui satisfait aux critères de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ ne devrait pas être refusé sous prétexte que d'autres options pourraient se matérialiser plus tard.

L'Office estime que si les parties avaient été du même avis, elles auraient mis plus d'effort pour examiner des solutions afin de réduire au minimum les coûts associés à l'accès au marché de la CAGM. Il se peut que d'autres possibilités à cet égard s'offrent à elles. L'Office n'est toutefois pas d'accord avec les intervenants qui le pressent de retarder sa décision ou de

rejeter la demande relative à Keystone XL afin d'inciter les parties à se prévaloir de telles solutions. Selon l'Office, cela nuirait inutilement au jeu de la concurrence et au fonctionnement du marché, et serait contraire à l'intérêt public.

Incidence sur le secteur de la valorisation et du raffinage au Canada

L'Office a trouvé utiles les points de vue que l'AFL a exprimés tout au long de l'instance et ceux que le SCEP a présentés en plaidoirie finale. Ainsi qu'il l'a exposé dans ses Motifs de décision OH-1-2007 et OH-1-2008, l'Office est au courant des positions des membres de l'industrie ainsi que de la politique économique et énergétique formulée par le gouvernement. La détermination qu'il doit faire au chapitre de l'intérêt public doit concilier les nombreux intérêts politiques, économiques et sociaux.

En plaidoirie finale, le SCEP et l'AFL ont fait valoir que l'expédition par pipeline de bitume brut aux États-Unis avait des conséquences sur l'investissement canadien dans des usines de valorisation et des raffineries en Alberta et ailleurs au pays. L'Office reconnaît que ces points de vue sont des considérations valables sur le plan de l'intérêt public. Cependant, au vu de la preuve, l'Office n'est pas convaincu que le développement de l'infrastructure pipelinière fait obstacle à l'investissement dans le secteur de la valorisation et du raffinage au Canada. De plus, l'Office croit que, puisque le pipeline Keystone XL pourrait transporter du pétrole brut lourd ou léger, et éventuellement des produits raffinés, sous réserve de modifications, c'est le marché qui décidera du type de produit qui est acheminé par le pipeline. Ainsi, l'Office en conclut qu'il est conforme à l'intérêt public de permettre l'établissement d'une liaison directe avec la CAGM pour l'exportation de pétrole extrait des sables bitumineux de l'Alberta.

L'Office constate qu'aucun raffineur ou valorisateur n'a dit s'opposer à la demande parce qu'elle minerait ses activités au Canada. L'Office remarque que le ministère de l'Énergie de l'Alberta a participé activement à l'audience, mais qu'il n'a pas présenté de plaidoirie finale.

Incidences commerciales et intérêt public

Les avantages économiques du projet de pipeline Keystone XL découlent principalement de l'accroissement de la concurrence et des options de transport supplémentaires dont bénéficient les expéditeurs. Les fardeaux économiques sont surtout imputables aux coûts que les tierces parties commerciales doivent assumer. Or l'Office estime que les avantages économiques du projet de pipeline Keystone XL l'emporteront vraisemblablement sur les coûts et que vu sous cet angle, le projet est conforme à l'intérêt public.

Chapitre 5

Droits et tarifs

Keystone a demandé l'approbation de la méthode de conception des droits proposée en vertu de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ. Lorsqu'il doit évaluer une telle méthode, l'Office se demande si les droits qui en découleraient seraient justes et raisonnables et, dans des circonstances et conditions essentiellement similaires, s'ils seraient exigés de tous, au même taux, pour tous les transports de même nature sur le même parcours. L'Office doit en outre être convaincu que la méthode proposée ne donnerait pas lieu à des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements. Afin de rendre ces décisions, l'Office examine tous les facteurs pertinents de la demande à l'étude.

En ce qui concerne les oléoducs, l'Office doit également être convaincu que le pipeline en question recevrait, transporterait et livrerait tout le pétrole qui lui est offert pour transport. Il s'agit de l'obligation dite du transporteur public, suivant laquelle un oléoduc doit offrir des services de transport à toute partie qui souhaite s'en prévaloir.

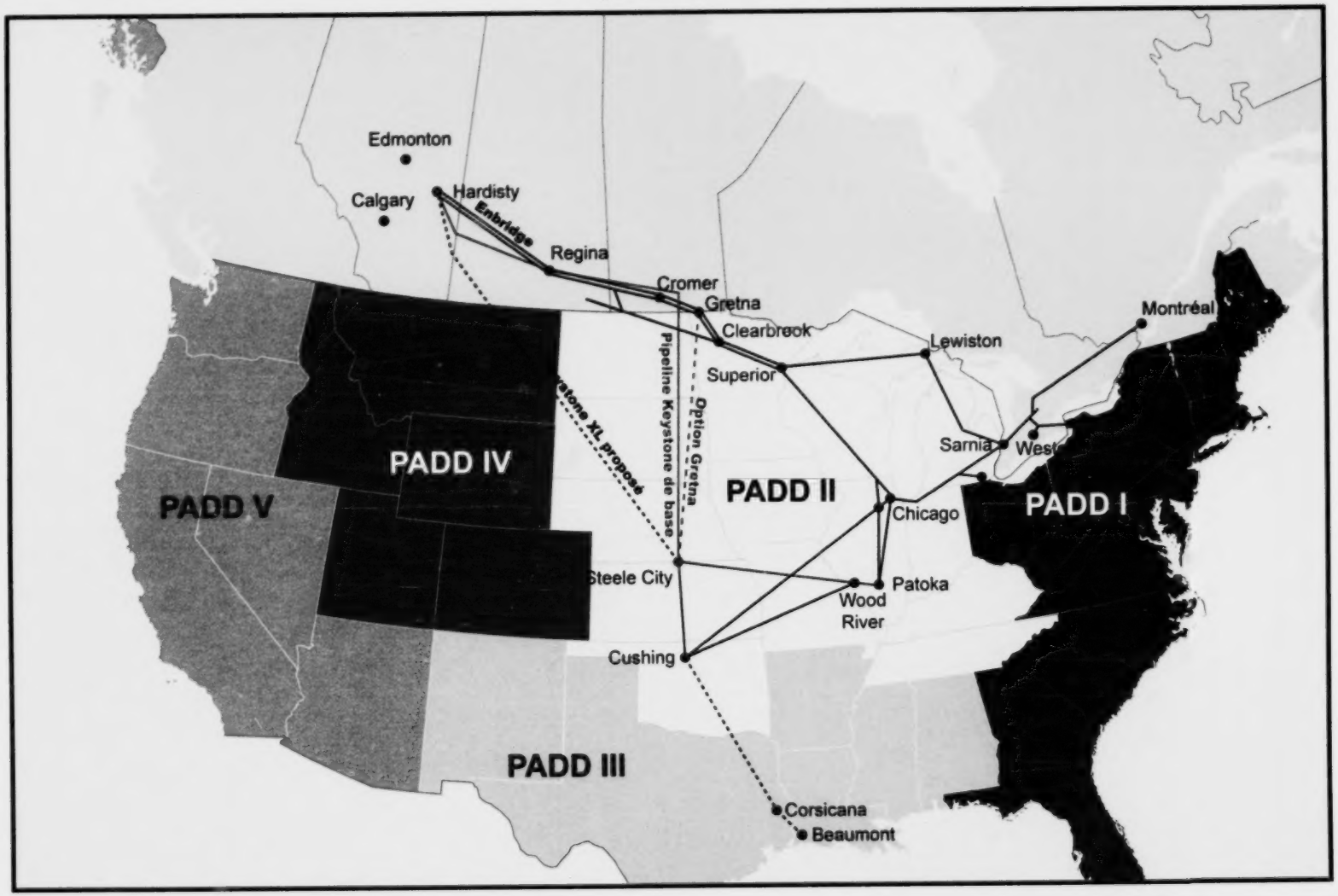
5.1 Appel de soumissions

Keystone a indiqué qu'après le développement initial du pipeline Keystone de base, des expéditeurs éventuels, dont des producteurs, des négociants et des raffineurs, ont manifesté de l'intérêt à étendre les services de transport offerts par le pipeline au-delà des marchés du PADD II (Petroleum Administration for Defense District) aux États-Unis, soit jusqu'à la région du PADD III. Le 16 juillet 2008, la Corporation TransCanada a dévoilé que Keystone projetait d'agrandir le réseau Keystone de base pour offrir une capacité de transport supplémentaire à destination de la CAGM d'ici 2012. Un appel de soumissions concernant le service de transport jusqu'à la CAGM a été mené entre le 16 juillet et le 4 septembre 2008.

Suite à l'appel de soumissions, Keystone a reçu des engagements d'expédition via le pipeline Keystone XL sous la forme d'EST signées, d'une durée moyenne de 17 ans, pour l'équivalent de 60 400 m^3/j (380 000 b/j). Sept des EST visaient la portion canadienne du pipeline Keystone XL, qui aurait une capacité de 111 300 m^3/j (700 000 b/j).

Keystone a indiqué que les EST accorderaient aux expéditeurs ayant souscrit du service un accès sans répartition à la capacité du pipeline Keystone XL jusqu'à concurrence des volumes prévus à leur contrat, afin de reconnaître l'important soutien financier que ces EST apportent au projet. Selon Keystone, un droit fixe négocié, établi pour la durée du contrat, un droit variable servant à recouvrer les coûts d'exploitation au Canada et des modalités de partage des risques au chapitre du coût en capital constituent d'autres éléments clés des EST.

Figure 4-1
L'option Gretna



Dans le cadre de sa demande, Keystone a déposé les versions pro forma de l'EST et du Tarif de Keystone XL au Canada. Comme suite à une demande de renseignements de l'Office, et en application de l'ordonnance de confidentialité MO-13-2009, elle a également produit les documents suivants :

- les EST signées à l'appui de Keystone XL au Canada et aux États-Unis, et l'EST pro forma de Keystone XL aux États-Unis;
- les EST signées à l'égard de l'agrandissement Cushing au Canada et du prolongement Cushing aux États-Unis, et l'EST pro forma relative au prolongement Cushing;
- les EST signées à l'égard du pipeline Keystone de base au Canada et aux États-Unis, et l'EST pro forma du pipeline Keystone de base aux États-Unis;
- les Tarifs pro forma de Keystone XL aux États-Unis, du prolongement Cushing et du pipeline Keystone de base aux États-Unis.

Keystone a également versé au dossier de l'instance OH-1-2009 les EST et Tarifs pro forma du pipeline Keystone de base et de l'agrandissement Cushing au Canada. Ces documents n'étaient pas assujettis à l'ordonnance de confidentialité car ils appartiennent déjà au domaine public.

Opinions des parties

Valero Marketing and Supply Company (VMSC)

VMSC a souligné qu'elle avait passé quelque 18 mois, en 2007 et 2008, à étudier diverses propositions touchant le transport par pipeline de pétrole brut depuis le BSOC jusqu'à la CAGM. Ce faisant, elle avait examiné les droits éventuels à acquitter, les conditions des EST proposées, les exigences relatives au stock en canalisation, les temps de transit, la qualité des produits, les modalités d'accès à la capacité et la date proposée de mise en service du pipeline. Compte tenu de tous ces facteurs, VMSC croyait que l'EST associée au pipeline Keystone XL était celle qui offrait les conditions les plus raisonnables, ce qui faisait de Keystone XL la meilleure option pour l'acheminement de pétrole brut du BSOC à la CAGM. En conséquence, VMSC a ratifié une EST avec Keystone et s'est engagée à expédier via Keystone XL un volume considérable de pétrole brut lourd venant du BSOC au cours d'une période de plusieurs années.

Pipelines Enbridge Inc. (Enbridge)

Selon Enbridge, l'appel de soumissions visant Keystone XL ne comportait aucune lacune.

5.2 Capacité non souscrite et statut de transporteur public

Keystone a souligné qu'une portion de la capacité du pipeline Keystone XL serait réservée au transport de volumes non souscrits afin de servir les expéditeurs qui n'avaient pas conclu une EST. À cette fin, elle a mis de côté l'équivalent de 7 200 m^3/j (45 000 b/j), soit environ 6 % de la capacité du pipeline Keystone XL au Canada, qui ne feraient pas l'objet de contrats à long terme. Elle a soutenu que ce volume correspondrait à la part de la capacité totale que l'ONÉ avait approuvée pour les mêmes fins dans le cas du projet de pipeline Keystone et de l'agrandissement Cushing. Elle a précisé que cette quantité, jumelée à la réserve non souscrite minimum de

5 600 m^3/j (35 000 b/j) sur le pipeline Keystone de base, porterait la réserve minimum totale de capacité non souscrite dans le réseau Keystone à 12 800 m^3/j (80 000 b/j), ce qui représente environ 6 % de la capacité du réseau. Keystone trouvait que le niveau de capacité réservée était convenable.

Keystone a indiqué que la mise de côté d'une part de la capacité pour l'expédition de volumes non souscrits avait pour but de reconnaître sa qualité de transporteur public. Elle a soutenu que le fait d'avoir la possibilité d'effectuer des expéditions sur le réseau Keystone sans pour autant souscrire du service donnerait aux producteurs canadiens une marge de manœuvre pour réagir à l'évolution des conditions sur les marchés des PADD II ou III et leur ouvrirait des perspectives pour ce qui est d'élargir leur clientèle et les marchés qu'ils servent aux États-Unis.

Pendant le volet oral de l'audience, l'Office a sollicité les commentaires des parties sur une exigence qu'il proposait d'imposer aux termes de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ, laquelle obligerait Keystone à réserver 20 % de la capacité totale combinée du pipeline de base et de Keystone XL pour le transport de volumes non souscrits. Parce qu'elle estimait avoir mené un appel de soumissions convenable et que, selon elle, aucune des parties à l'instance n'avait indiqué leur intention d'expédier des volumes non souscrits, Keystone a soutenu que la mise de côté proposée de 6 % de la capacité était raisonnable et suffisante pour procurer des avantages aux producteurs et que la réservation de 20 % de la capacité à cette fin semblait être une mesure sans précédent. Elle a ajouté que l'Office n'avait exigé la réserve de 20 % de la capacité que dans le seul cas de la canalisation 9[1], où toute la capacité du pipeline avait été réservée sous contrat, où l'appel de soumissions était déficient et où un intervenant avait demandé expressément à l'Office d'ordonner qu'une portion de la capacité soit mise de côté pour le transport de volumes non souscrits.

Keystone a déclaré que réserver 20 % de la capacité du réseau Keystone de base était réalisable sur le plan de l'exploitation, mais que cela ne serait pas nécessaire car il y aurait une infrastructure pipelinière adéquate pour assurer le transport du BSOC jusqu'au PADD II. Elle a indiqué, cependant, qu'il ne serait pas possible de conserver une réserve de 20 % de la capacité en toute circonstance, tout en respectant ses obligations contractuelles sur le pipeline Keystone XL. De plus, selon Keystone, cela pourrait engendrer une répartition disproportionnée de la capacité entre les commandes d'expédition et susciter des inquiétudes concernant l'équité du traitement accordé à tous les expéditeurs n'ayant pas souscrit des engagements.

Enfin, Keystone estimait que le niveau de réservation proposé l'exposerait à des risques du point de vue du débit en ce sens que plus il y aurait de capacité réservée aux volumes non souscrits, moins grande serait sa marge de manœuvre pour gérer le risque de sous-utilisation. Finalement, Keystone a soutenu qu'elle pourrait composer avec un taux de réservation de 10 %.

Keystone jugeait qu'elle avait produit tous les éléments de preuve requis en ce qui touche ses obligations à titre de transporteur public et que l'Office disposait de toute l'information dont il avait besoin pour rendre une décision aux termes de la partie III de la Loi sur l'ONÉ.

---

1 Motifs de décision OH-2-97 en date de décembre 1997, chapitre 7, page 58

Opinions des parties

VMSC

Compte tenu des décisions que l'ONÉ avait rendues au cours des instances OH-1-2007 et OH-1-2008, suivant lesquelles environ 6 % de la capacité totale avait été réservée aux expéditeurs n'ayant pas souscrit d'engagement, VMSC croyait que les volumes qu'elle avait souscrits sur Keystone XL ne seraient pas assujettis à une répartition de la capacité sur la portion canadienne de Keystone XL pour répondre aux besoins d'expéditeurs qui avaient choisi de ne pas contracter un engagement financier lors de l'appel de soumissions. Vu que les engagements financiers consentis par des expéditeurs, tels que VMSC, étaient nécessaires pour garantir que Keystone XL soit même construit, elle trouvait raisonnable de réserver la capacité sur la portion canadienne de Keystone XL aux expéditeurs qui avaient souscrit du service. Elle a argué que cela serait tout à fait en accord avec les conclusions auxquelles l'Office était parvenu dans l'instance OH-1-2007, où il a indiqué qu'accorder un accès sans répartition de la capacité aux expéditeurs qui avaient souscrit des engagements ne donnerait pas lieu à des distinctions injustes.

D'après VMSC, le risque qu'il y ait répartition de la capacité augmenterait aux États-Unis si l'Office exigeait que Keystone réserve plus de 6 % de la capacité du pipeline en tant que capacité non souscrite. Selon elle, assurer un accès sans répartition de la capacité sur la portion canadienne donnerait aux expéditeurs une certaine garantie que, dans la mesure où il n'y a pas de points de réception aux États-Unis, ceux qui ont souscrit des engagements continueront d'être protégés par les règles de répartition de la capacité en vigueur au Canada. VMSC a déclaré finalement que si Keystone ne trouvait pas problématique de réserver 10 % de la capacité du pipeline aux livraisons ponctuelles, tout en respectant ses engagements contractuels envers les expéditeurs qui ont souscrit du service, un tel niveau de capacité réservée ne devrait pas poser de problème pour VMSC.

Enbridge

Enbridge a indiqué qu'il faudrait obliger Keystone à tenir raisonnablement compte des besoins en capacité des expéditeurs qui n'ont pas souscrit du service.

D'après Enbridge, il serait matériellement possible de réserver 20 % de la capacité de Keystone XL à des volumes non souscrits, tout en respectant les obligations contractuelles de transport jusqu'à Cushing et à la CAGM. Enbridge a soutenu que s'il arrivait que les commandes d'expédition jusqu'à Cushing et à la CAGM soient supérieures à ce que le pipeline pouvait matériellement transporter, il serait possible de recourir à une répartition de la capacité et cette mesure serait tout à fait conforme aux modalités des EST conclues aux États-Unis, puisque Keystone n'aurait aucune obligation, aux termes de ces EST, d'offrir un accès sans répartition à la capacité de transport jusqu'à la CAGM ou une autre destination.

5.3 Droits

Keystone a sollicité l'approbation d'une méthode de conception des droits qui déroge au modèle classique fondé sur le coût de service, en précisant que la méthode proposée se fondait sur le marché et avait été négociée par des parties averties. Elle a proposé de distinguer deux types de

services : 1) le service aux expéditeurs ayant souscrit des engagements, appelé ci-après le service souscrit, qui s'appuierait sur une EST à long terme et auquel des droits propres au service souscrit seraient appliqués, et 2) le service aux expéditeurs n'ayant pas souscrit d'engagement, appelé ci-après le service non souscrit, qui ne ferait pas l'objet d'une EST et serait tarifé suivant un barème de droits distinct.

5.3.1 Droits du service souscrit

Keystone a indiqué que les droits du service souscrit comporteraient une composante fixe et une composante variable. La partie fixe du droit, conçue pour recouvrer les capitaux investis, est le produit de négociations. Elle est « lissée » et demeure inchangée pour toute la durée de l'EST. Le lissage du droit fixe permet d'offrir plus de prévisibilité et de stabilité tarifaires aux expéditeurs du service souscrit pendant la durée de leur contrat. Keystone proposait des contrats de 10, 15 et 20 ans, et la composante fixe du droit diminuait en fonction inverse de la durée du contrat. La tarification différentielle selon la durée du contrat visait à reconnaître l'engagement financier supplémentaire associé à la signature d'une EST de longue durée.

Selon Keystone, les expéditeurs du service souscrit sur le pipeline Keystone de base ne risquaient pas de voir changer la composante fixe de leur droit, puisque les expéditeurs de Keystone XL assumeraient à eux seuls le coût en capital du nouveau pipeline.

La composante variable du droit serait conçue de la même façon pour les expéditeurs de Keystone XL et ceux du pipeline Keystone de base, et servirait à recouvrer les frais d'administration, d'entretien et d'exploitation du réseau Keystone intégré. Ces coûts seraient répartis mensuellement entre les expéditeurs, sur une base de baril-mille, en fonction des volumes expédiés.

Keystone a avisé les expéditeurs du pipeline Keystone de base que le réseau Keystone continuerait d'être exploité comme un tout intégré une fois que Keystone XL serait en service. Ces expéditeurs ont demandé des précisions sur l'effet prévu sur la composante variable du droit avant et après la mise en exploitation de Keystone XL. En mai 2008, Keystone leur a communiqué de l'information confidentielle en réponse à cette requête. Aucun des expéditeurs n'a voulu obtenir un complément de renseignements ou demandé un suivi de la question.

Keystone a fait savoir que le droit variable relatif au pétrole léger équivaudrait à 70 % de celui du pétrole brut lourd. Au cours de l'instance, un débat a eu lieu sur l'écart tarifaire proposé entre le pétrole lourd et léger, et sur la question de savoir si les composantes fixe et variable du droit, telles que proposées, le reflétaient convenablement.

À cet égard, Keystone a souligné que le coût en capital était un reflet de la conception du pipeline, dont profiteraient tant les expéditeurs de pétrole léger que les expéditeurs de pétrole lourd. Le pipeline Keystone XL permettrait aux produits de parvenir plus rapidement au marché et créerait des économies d'échelle en offrant la possibilité d'expédier une large gamme de produits (pétrole léger et lourd) avec une dégradation minimale de la qualité. Keystone a indiqué que le débit d'écoulement pourrait être de 20 à 25 % plus élevé s'il s'agissait de transporter uniquement du pétrole brut léger, mais que cela n'impliquait pas que le coût en capital serait moins élevé de 20 à 25 %. Elle a souligné que la différence entre le coût en capital d'une

conception axée uniquement sur le pétrole lourd ou sur le pétrole léger serait, en fait, très modeste. En conséquence, elle a soutenu que la composante fixe du droit, qui serait identique pour les expéditeurs de pétrole léger et de pétrole lourd, reflétait convenablement le coût en capital du projet.

Keystone jugeait que l'écart tarifaire entre le pétrole lourd et léger proposé pour la composante variable du droit traduisait convenablement la différence entre les coûts de transport des deux types de bruts, qui tient à la consommation de moins d'électricité pour l'acheminement de pétrole léger.

Keystone était d'avis que, parce qu'elle reflétait les conditions du marché et avait été négociée avec des parties averties susceptibles d'expédier autant du brut léger que du brut lourd pendant la durée de leur contrat, la conception des droits proposée dans la demande était raisonnable. Selon Keystone, c'était aussi la preuve que la conception des droits comme telle ne prêtait pas à un interfinancement entre les expéditeurs de pétrole léger et de pétrole lourd.

Keystone estimait qu'il était peu probable que l'écart entre les droits de transport du pétrole léger et lourd influe sur les décisions de marché concernant le développement du secteur de la valorisation. Les principaux facteurs qui motiveraient de telles décisions d'investissement seraient l'écart de prix lourd-léger[2] et le contexte du coût en capital. Keystone a indiqué que ce point de vue s'appuyait sur le fait que les récents reports et annulations de projets dans le secteur de la valorisation s'étaient produits dans un contexte où les barèmes de droits des pipelines d'exportation de pétrole brut reflétaient un écart tarifaire entre le pétrole lourd et le pétrole léger plus important que ce qu'elle propose.

Keystone a affirmé que lancer une étude dans le but d'apporter des modifications éventuelles à la conception des droits serait intervenir dans une entente commerciale négociée et axée sur les conditions du marché, ainsi que dans une structure tarifaire qui est le fruit de consultations méthodiques et fructueuses tenues aux diverses étapes du projet Keystone. Selon elle, une étude sur la conception des droits serait superflue et dépourvue de toute utilité, car elle compromettrait les contrats que Keystone a déjà conclus avec les expéditeurs du pipeline Keystone XL.

5.3.2 Droits du service non souscrit

Keystone a indiqué qu'une capacité non souscrite serait accessible à tous les expéditeurs, qu'ils aient ou non souscrit des engagements, pour l'obtention de services de transport sur une base mensuelle. Le droit maximum tarifé pour le service non souscrit équivaudrait au droit du service souscrit (composantes fixe et variable) pour une période contractuelle de dix ans, majoré d'une prime de 20 %. Keystone a soutenu que la conception des droits du service non souscrit reflétait la situation tout à fait particulière des expéditeurs qui avaient contracté des engagements financiers à long terme, tout en garantissant que le droit reste concurrentiel afin d'encourager les expéditions et de maîtriser le risque de sous-utilisation.

Keystone a précisé que, pour demeurer concurrentielle, il se pourrait qu'elle doive parfois offrir de la capacité dans le cadre du service non souscrit à un tarif moindre que le droit maximal du

2 L'« écart de prix lourd-léger » représente la différence de prix entre le pétrole lourd et le pétrole léger (ou la différence de prix entre le pétrole brut synthétique et le bitume).

service souscrit. Si la conjoncture du marché laissait entrevoir que le droit du service non souscrit n'était pas concurrentiel, elle présenterait une demande tarifaire à l'Office à ce moment-là en vue soit de réduire le niveau du droit, soit de solliciter l'approbation d'un mécanisme d'escompte du droit maximal.

Opinions des parties

Groupe d'expéditeurs de Keystone XL (GEK)

Le GEK a souligné qu'il convenait d'approuver les installations visées par la demande de Keystone et qu'il appuyait cette demande.

VMSC

VMSC a déclaré que la structure tarifaire que Keystone propose à l'égard du service souscrit sur Keystone XL était raisonnable pour un nouveau réseau de cette envergure.

Alberta Federation of Labour (AFL)

L'AFL a soutenu que la structure tarifaire sous-estime la différence de coût véritable entre le transport de brut lourd et de brut léger. Elle a argué que le droit proposé reflète la consommation d'énergie électrique (grâce à la composante variable), mais pas les différences du point de vue de la capacité de puissance ou la capacité réelle du pipeline (qui influeraient sur la composante fixe du droit). Par conséquent, elle jugeait que la structure tarifaire pourrait donner lieu à un interfinancement par les expéditeurs de pétrole léger au profit des expéditeurs de pétrole lourd.

D'après l'AFL, ne pas refléter correctement les coûts réels complets associés au transport de différents types de bruts avait pour effet de diluer l'écart de prix relatif lourd-léger enregistré en Alberta, comparativement à ce qu'il est sur la CAGM. L'AFL a argué que cet écart constitue un important signal de prix concernant l'opportunité et la faisabilité d'investir dans le secteur de la valorisation en Alberta. Selon elle, plus l'écart en Alberta, par rapport à celui sur la CAGM, était grand, plus il y aurait d'incitation à valoriser et/ou raffiner le pétrole en Alberta, car les valorisateurs et les raffineurs auraient accès à des charges d'alimentation de prix plus abordable. L'AFL a argué que, si ces processus se déroulaient à l'extérieur du pays, il en résulterait la perte de milliers d'emplois lucratifs, la non-réalisation d' innovations techniques et une moindre diversification économique.

L'AFL a indiqué que, dans un marché concurrentiel, les prix devraient être fondés sur les coûts et que le rôle de la régie qui fixe les droits consiste à imiter les prix du marché. Ainsi, a soutenu l'AFL, l'ONÉ devrait faire en sorte que les droits reposent sur le coût moyen de prestation du service à long terme, afin de prévenir que le pipeline n'exerce le pouvoir de marché qu'il pourrait avoir autrement.

L'AFL a prié l'ONÉ d'exiger que Keystone entreprenne une étude détaillée pour déterminer les différences de coût véritables entre le transport de différentes qualités de brut. Elle a affirmé que pareille étude n'entraînerait aucun changement si elle révélait que les coûts sont reflétés convenablement dans les droits négociés proposés. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si elle

révélait que le droit proposé ne reflète pas entièrement les coûts, ce serait l'indice d'une distorsion du marché qu'il faudrait rectifier.

L'AFL jugeait qu'il ne serait pas conforme à l'intérêt public d'approuver un droit qui est faussé, et qu'il convenait de rejeter la demande de Keystone.

5.4 Tarif de transport

Keystone a demandé que l'Office approuve le tarif de transport pro forma (Tarif) en vertu de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ. Elle a reconnu qu'il y avait un manque de clarté en ce qui touche la politique concernant l'octroi d'un accès sans répartition de la capacité et qu'il en résultait que le Tarif n'exprimait pas clairement l'intention commerciale du projet. À cet égard, elle a déclaré que l'intention commerciale du réseau Keystone, une fois Keystone XL en service, était que les expéditeurs dont le contrat désignait Cushing (Oklahoma) ou la CAGM comme point de livraison bénéficieraient d'un accès sans répartition de la capacité au Canada (via le pipeline Keystone XL) uniquement pour les expéditions jusqu'à Monchy (Saskatchewan). De plus, les expéditeurs dont le point de livraison contractuel était Wood River ou Patoka auraient droit à un accès sans répartition (via le pipeline Keystone de base) seulement jusqu'à Haskett (Manitoba), peu importe que Keystone XL soit en service ou non. L'intention commerciale du projet, ainsi exprimée, diffère du Tarif contenu dans la demande de Keystone, selon lequel un accès sans répartition de la capacité pourrait être offert sur le pipeline Keystone de base aux expéditeurs ayant Cushing ou la côte du golfe comme point de livraison contractuel et aux expéditeurs sur Keystone XL dont le point de livraison contractuel était Wood River ou Patoka.

Keystone a indiqué qu'une façon de bien traduire l'intention commerciale dans le Tarif consisterait à modifier les définitions qu'il renferme pour faire une distinction entre les expéditeurs de Haskett (pipeline Keystone de base) et ceux de Monchy (Keystone XL) en fonction de leurs points de livraison contractuels aux États-Unis. On pourrait éclaircir davantage ces définitions en ajoutant, dans la définition de l'expression « point de livraison », une disposition restrictive disant que l'accès sans répartition de la capacité jusqu'à Monchy ou Haskett dépendrait de ce que l'on soit un expéditeur à destination de Haskett ou un expéditeur à destination de Monchy.

La répartition de la capacité entre les expéditeurs du service souscrit et ceux du service non souscrit est un autre aspect du Tarif dont les parties ont discuté. Keystone a souligné que le Tarif ne fait pas état de la réservation d'une quantité précise de capacité pour les volumes non souscrits, et qu'il n'est pas légalement nécessaire que celle-ci soit reconnue dans le Tarif. Pour étayer cette assertion, elle a fait valoir que l'article 19 du Tarif indique que ledit tarif est subordonné à toutes les décisions et ordonnances que rendrait n'importe quelle autorité réglementaire compétente, y compris l'ONÉ. Keystone a affirmé, du reste, qu'elle ne serait nullement opposée à faire un ajout dans le Tarif, si l'Office le lui demandait.

Selon Keystone, la détermination que l'Office doit faire sur la question de savoir s'il convient de recommander la délivrance d'un certificat peut être faite sans que Keystone dépose préalablement une version modifiée de son Tarif. D'après elle, l'Office a aussi le pouvoir d'approuver le Tarif aux termes de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ tout en lui ordonnant de déposer des modifications au Tarif, sous une forme satisfaisant à l'Office. Ce Tarif modifié

refléterait l'intention commerciale des parties et, éventuellement, y mentionnerait explicitement la réservation d'une quantité de capacité pour les livraisons ponctuelles. Keystone a soutenu que si Keystone XL était approuvé, elle pourrait apporter les changements voulus au Tarif, suivant les indications de l'Office, et le soumettre à nouveau à son approbation vu que le pipeline proposé n'entrerait pas en service avant la fin de 2012.

VMSC

VMSC a soutenu que le Tarif, tel qu'il est proposé dans la demande, rendrait le projet fort raisonnable et économiquement viable.

Enbridge

Enbridge jugeait qu'il fallait refuser la demande d'approbation du Tarif de Keystone parce qu'il ressortait clairement de la preuve que le Tarif ne traduisait pas l'intention commerciale de Keystone. Elle a argué que l'Office ne pouvait pas approuver un tarif qu'il savait erroné.

Enbridge a soutenu qu'en l'absence d'un tarif approuvé qui désigne Monchy comme point de livraison, l'Office était dans l'impossibilité de conclure que les expéditeurs utilisant Keystone XL avaient le droit, et Keystone l'obligation, d'effectuer des livraisons à Monchy. Selon Enbridge, cela signifiait l'échec de la demande de Keystone car l'Office ne pouvait approuver la construction de nouvelles installations pipelinières se rendant jusqu'à Monchy sans aucune preuve de l'existence d'un droit, ou d'une obligation, d'expédier du pétrole à cet endroit.

5.5 Désignation de Keystone aux fins de la réglementation financière

Opinions des parties

Enbridge

Enbridge a soutenu, en plaidoirie finale, qu'il conviendrait mieux que Keystone soit réglementée comme une société du Groupe 1, si Keystone XL était approuvé. À l'appui de cette position, elle a indiqué que le réseau Keystone aurait une capacité de près de 1,3 million de barils par jour, compterait 13 expéditeurs sous contrat et mettrait à la disposition d'autres expéditeurs l'équivalent de 400 000 barils par jour de capacité non réservée sous contrat, et que l'Office aurait à établir et à approuver les droits pipeliniers connexes.

Opinion de Keystone

En réplique, Keystone s'est opposée à la façon dont Enbridge avait présenté la question de sa désignation aux fins de la réglementation financière. Elle a argué qu'il aurait mieux convenu d'introduire ce nouveau point d'une manière qui offre à Keystone et aux autres parties la chance de répliquer.

Opinion de l'Office

Appel de soumissions, capacité non souscrite et statut de transporteur public

Le paragraphe 71(1) de la Loi sur l'ONÉ exige qu'une société exploitant un oléoduc offre le service à toute partie qui souhaite expédier du pétrole via son pipeline. Cette disposition constitue le fondement de l'obligation à titre de « transporteur public » que doivent remplir les oléoducs réglementés par l'ONÉ. L'Office l'a indiqué dans des décisions antérieures qu'une société d'oléoduc satisfait à ses obligations de transporteur public lorsqu'elle tient un appel de soumissions dans les formes à l'égard des nouvelles installations ou nouveaux services projetés et qu'elle offre une capacité suffisante pour transporter des volumes non souscrits. Dans certains cas, l'Office a également examiné la question de savoir si les installations d'un pipeline peuvent être agrandies facilement.

En l'espèce, l'Office est convaincu que l'appel de soumissions tenu pour le pipeline Keystone XL était convenable car il a accordé à toutes les parties intéressées une chance égale et juste de participer et de souscrire de la capacité sous contrat sur le pipeline. De plus, l'Office remarque qu'aucune des parties à l'instance n'a contesté la validité de l'appel de soumissions mené par Keystone.

En ce qui touche la quantité de capacité réservée pour l'expédition de volumes non souscrits, la Loi sur l'ONÉ ne précise pas le niveau de capacité qu'une société doit mettre de côté pour maintenir la qualité de transporteur public. Selon l'Office, la détermination du niveau approprié de capacité à réserver au transport de volumes non souscrits est une question de jugement et est basée sur les circonstances particulières de chaque cas.

L'Office constate que Keystone a l'intention d'utiliser le pipeline Keystone XL pour transporter les 24 600 m^3/j (155 000 b/j) souscrits pour le transport à destination de Cushing, bien que ces mêmes volumes aient servi initialement à étayer l'agrandissement Cushing. En outre, les expéditeurs qui ont souscrit du service, que ce soit sur le pipeline Keystone de base ou Keystone XL, bénéficieraient tous de droits de détournement qui leur permettraient de détourner des volumes souscrits d'un tronçon pipelinier vers un autre. Enfin, Keystone a reconnu que le réseau Keystone serait exploité comme un tout intégré, comme en témoigne la conception du droit variable qu'elle a proposée. Au vu de ces facteurs, l'Office juge que sa détermination quant au niveau approprié de capacité réservée aux fins des livraisons ponctuelles devrait être fondée sur l'ensemble du réseau Keystone, et non sur Keystone XL comme élément autonome.

L'approbation de Keystone XL porterait la capacité totale du réseau Keystone à 205 300 m^3/j (1 291 000 b/j), ce qui accroît considérablement son importance en tant que gros oléoduc d'exportation. L'Office accepte la preuve de Keystone selon laquelle le fait d'offrir la possibilité d'expédier des volumes sur le réseau Keystone, sans souscrire du service, donnerait aux producteurs canadiens une plus grande marge de manœuvre pour réagir aux conditions du marché et leur ouvrirait des perspectives pour ce qui est d'élargir leur clientèle et les marchés qu'ils servent aux États-Unis. Dans la perspective de l'intérêt public canadien, ce sont des facteurs qui, selon l'Office, laissent supposer qu'en l'espèce, la capacité non souscrite réservée devrait se situer dans la partie supérieure de la fourchette.

L'Office reconnaît en outre que cette opinion doit être conciliée avec le fait que le pipeline Keystone est exposé à des risques commerciaux et qu'il doit gérer les risques liés au débit et à la sous-utilisation. L'Office se rend compte que Keystone doit également préserver la souplesse d'exploitation de son réseau. L'Office est d'avis que le niveau de capacité à réserver aux volumes non souscrits ne doit pas compromettre la viabilité d'une infrastructure exposée à des risques commerciaux. L'Office se rend compte également que l'accès sans répartition de la capacité revêt de la valeur pour certains expéditeurs et qu'il faut entretenir cette valeur dans la mesure du possible. Après avoir soupesé tous les facteurs qui précèdent, l'Office a déterminé que Keystone devrait réserver 12 % de la capacité totale du réseau Keystone au transport de volumes non souscrits une fois le pipeline Keystone XL mis en service.

L'Office a établi à sa satisfaction que ce niveau de capacité non souscrite, jumelé au processus d'appel de soumissions, permettra à Keystone de maintenir sa qualité de transporteur public sous réserve qu'elle se conforme aux autres directives de l'Office exposées ci-dessous sous la rubrique Tarif.

Droits

L'Office a examiné l'assertion de l'AFL selon laquelle la méthode de conception des droits proposée dans la demande, et l'écart tarifaire qui en résulterait, pourraient donner lieu à un interfinancement des expéditeurs de pétrole lourd par les expéditeurs de pétrole léger et que cet interfinancement fausserait les facteurs qui incitent à investir dans le secteur de la valorisation en Alberta et influerait du même coup sur la création d'emplois à valeur ajoutée au Canada.

L'Office estime que favoriser une conjoncture économique propice à la création d'emplois et à l'innovation technologique est un aspect important dont il doit tenir compte dans sa décision. Cependant, il n'a pas été prouvé que l'écart tarifaire, même s'il existait un certain degré d'interfinancement

entre les expéditeurs de pétrole léger et de pétrole lourd, est un facteur qui compte pour beaucoup dans les décisions d'investir dans la construction d'usines de valorisation en Alberta. Selon la preuve produite au cours de l'instance, l'écart de prix lourd-léger et le contexte du coût en capital sont les deux grands facteurs qui influent sur de telles décisions. Du reste, l'Office estime que le pipeline Keystone XL pourrait en fait contribuer à créer un contexte commercial dans lequel la valorisation du bitume brut au Canada devient possible grâce à la présence d'une infrastructure pipelinière capable de transporter une large gamme de pétroles bruts.

En évaluant la méthode de conception des droits proposée et la preuve produite par l'AFL, l'Office s'est demandé si le soit-disant interfinancement entre les expéditeurs de brut léger et de brut lourd pourrait atteindre une ampleur telle que les droits résultants créeraient des distinctions injustes, en violation de l'article 67 de la Loi sur l'ONÉ. L'Office constate que, selon la preuve de Keystone, il y aurait très peu de différence entre le coût en capital lié à la construction d'un pipeline destiné au transport de pétrole léger, plutôt qu'un pipeline de pétrole lourd. Tout en contestant la preuve de Keystone à ce sujet, l'AFL n'a pas fourni de preuve pour la contredire. En conséquence, l'Office juge que la différence entre le coût en capital ne justifierait pas de faire une différenciation marquée au niveau de la composante fixe des droits, si bien que la crainte d'un interfinancement éventuel n'entraînerait pas de distinctions injustes. D'après l'Office, la différence entre les coûts de transport du pétrole lourd et du pétrole léger est déjà reflétée dans la composante variable du droit. L'Office souligne, de plus, que les droits de transport de Keystone XL sont fondés sur les conditions du marché, plutôt que sur les coûts, et qu'ils sont le produit de négociations entre des parties averties qui vont probablement expédier à la fois du brut lourd et du brut léger. L'Office estime que la conception du pipeline, qui détermine le coût en capital, profitera autant aux expéditeurs de pétrole léger qu'aux expéditeurs de lourd, et que ceci atténue considérablement les craintes d'un interfinancement éventuel entre ces deux groupes d'expéditeurs. L'Office constate en outre qu'aucun des expéditeurs éventuels n'a fait état de préoccupations au sujet de la méthode de conception des droits. À la lumière de toutes ces considérations, l'Office est d'avis que percevoir le même droit fixe pour le brut léger et le brut lourd ne donnerait pas lieu à des distinctions injustes.

La preuve soumise dans le cadre de l'instance n'a pas convaincu l'Office que la différence éventuelle entre le coût de construction d'un pipeline pouvant transporter uniquement du pétrole léger et de celui d'un pipeline pouvant transporter une grande gamme de pétroles bruts aurait une incidence sensible sur la composante fixe des droits visant le service souscrit. Par conséquent, l'Office n'exigera pas que Keystone entreprenne une étude détaillée pour cerner les différences de coût véritables pour le transport de différentes qualités de brut.

L'Office juge que la conception des droits proposée pour le service souscrit produira des droits qui sont justes et raisonnables, parce qu'elle est le fruit de négociations entre des parties averties ainsi que pour les motifs exposés ci-dessus au sujet de l'écart tarifaire proposé. L'Office s'est penché sur la structure tarifaire proposée suivant laquelle les droits du service souscrit diminueraient en fonction inverse de la durée de la période contractuelle, et le service non souscrit serait tarifé en fonction du droit du service souscrit de dix ans, majoré d'une prime de 20 %. L'Office accepte que cette structure reflète les divers niveaux de soutien financier que les expéditeurs ont accordés au projet Keystone XL et les niveaux de risque qu'ils ont assumés à son égard. Par conséquent, l'Office est d'avis que la structure tarifaire proposée n'entraînera pas de distinctions injustes et que la prime de 20 % inhérente aux droits du service non souscrit est juste et raisonnable.

Si Keystone déterminait que le droit du service souscrit n'était pas concurrentiel, il lui faudrait présenter à l'Office un droit modifié avec documentation à l'appui, y compris une explication du mécanisme d'escompte envisagé.

Tarif

Comme l'intention commerciale du projet a été éclaircie avant la fin de l'instance OH-1-2009, l'Office n'exigera pas que Keystone dépose une version révisée de son Tarif avant de rendre une décision aux termes de la partie III de la Loi sur l'ONÉ. Cependant, il n'est pas disposé à approuver le Tarif tel qu'il figure dans la demande car, à son avis, il est nécessaire de le modifier au moins sous deux rapports.

Le premier de ces aspects tient à la mesure où le Tarif reflète l'intention commerciale des parties en ce qui touche l'octroi d'un accès sans répartition de la capacité aux expéditeurs utilisant Keystone XL et à ceux du pipeline Keystone de base. Selon l'Office, c'est une facette importante du projet car elle déterminerait dans quelle mesure Keystone peut utiliser le pipeline Keystone XL pour transporter des volumes à destination de Cushing. L'Office est satisfait de la démarche que Keystone a proposée pour modifier les définitions pertinentes du Tarif.

Le deuxième aspect a trait à la reconnaissance précise dans le Tarif de la quantité de capacité qui sera réservée aux volumes non souscrits. D'après l'Office, malgré la présence de l'article 19 dans le Tarif, l'engagement que Keystone a pris de ne pas conclure des contrats de service à long terme à l'égard de la capacité réservée aux volumes ponctuels ne suffit pas à garantir que cette dernière demeurera accessible aux expéditeurs ponctuels sur une base mensuelle. Par conséquent, l'Office trouve que, pour faire en sorte que les expéditeurs ponctuels jouissent d'un traitement équitable, il faudrait que le Tarif réserve explicitement une portion de la capacité aux

volumes non souscrits. Ainsi, l'Office enjoint à Keystone de mentionner explicitement la réservation de capacité ponctuelle dans le Tarif d'une manière qui prévienne les situations où des expéditeurs ayant souscrit des engagements pourraient avoir la préséance sur des expéditeurs qui n'ont pas souscrit du service pour passer des commandes d'expédition utilisant une partie de la capacité réservée aux livraisons ponctuelles.

L'Office se rend compte que les tarifs sont des documents évolutifs qui sont modifiés au fil du temps pour les adapter à de nouveaux besoins commerciaux et à l'évolution des circonstances du marché. Cependant, avant d'approuver un tel document, l'Office doit s'assurer qu'il est aussi à jour que l'on peut raisonnablement s'y attendre. Ainsi, l'Office demande à Keystone de lui présenter une version modifiée de son Tarif, avant l'entrée en service de Keystone XL, afin qu'il l'approuve. Le Tarif modifié devra tenir compte des deux aspects mentionnés ci-dessus. Keystone sera libre d'y apporter d'autres changements, en les justifiant, si de tels changements sont jugés nécessaires.

L'Office note que les documents déposés sous le sceau de la confidentialité en application de l'ordonnance MO-13-2009 n'ont pas servi de base pour évaluer la méthode de conception des droits et le Tarif objets de la demande.

Désignation de Keystone aux fins de la réglementation financière

Dans l'éventualité de l'ajout de Keystone XL, l'importance du réseau Keystone en tant que grand oléoduc d'exportation au Canada serait sans doute grandement accrue. Même si les droits du réseau continuaient d'être déterminés par le truchement d'ententes négociées, plutôt que suivant la méthode classique du coût de service, l'Office est d'avis qu'il faudrait revoir à fond la désignation de Keystone à titre de société du Groupe 2 pour les fins de la réglementation financière. En conséquence, dans la mesure où le gouverneur général en conseil approuve la délivrance d'un certificat, Keystone, dans les 60 jours suivant l'obtention du certificat, doit déposer auprès de l'Office tout commentaire qu'elle pourrait avoir au sujet de la question de savoir si elle devrait être réglementée comme une société du Groupe 1 ou une société du Groupe 2. L'Office fournira d'autres indications par la suite, selon le cas, par exemple une échéance pour le dépôt de commentaires par d'autres parties intéressées.

Chapitre 6

Ingénierie

Lorsqu'il examine des demandes d'approbation de pipelines et d'installations, l'Office tient compte des enjeux techniques pertinents pour veiller à ce que le demandeur conçoive, construise et exploite ses installations proposées de manière sûre et sécuritaire. Il étudie les questions telles que l'à-propos de la conception, l'exploitation des installations, la gestion de l'intégrité, de même que les aspects relatifs à la sûreté, à la gestion des situations d'urgence et de la protection civile de même qu'à la santé et la sécurité des employés.

La société qui conçoit, construit, exploite ou cesse d'exploiter un pipeline doit se conformer au *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* (RPT-99) de l'Office, aux engagements pris au cours du processus d'audience de l'Office et aux conditions dont s'assortit l'approbation accordée. Le RPT-99 fait référence à divers codes et normes techniques, dont la norme Z662 de l'Association canadienne de normalisation (CSA), intitulée *Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz* (norme CSA Z662). Il incombe au demandeur de voir à respecter la conception, les devis, les programmes, les manuels ainsi que les mesures, procédés et plans qu'il a élaborés et mis en œuvre pour répondre à ces exigences.

6.1 Description des installations

Le projet de pipeline Keystone XL consiste à aménager un nouvel oléoduc de 914 millimètres de diamètre extérieur (diamètre nominal de tube de 36 po), qui s'étendra sur environ 529 km de Hardisty (Alberta) à Monchy (Saskatchewan) (figure 2-1). Le pipeline aura au départ une capacité d'environ 111 300 m^3/j (700 000 b/j), mais celle-ci pourra être portée à 143 100 m^3/j (900 000 b/j). Le projet comprendra aussi un certain nombre d'autres activités et ouvrages connexes, dont huit stations de pompage et des réservoirs de stockage, 32 vannes de canalisation principale, un système de protection cathodique pour le pipeline et des dispositifs de lancement et de réception des racleurs.

Description du projet en tant qu'élément du réseau Keystone

Le projet ferait partie du réseau canado-américain Keystone. Ce dernier regroupe le pipeline Keystone qui va de Hardisty (Alberta) à Haskett (Manitoba), l'agrandissement Cushing du pipeline Keystone (Keystone de base) et, une fois construit, Keystone XL. L'exploitation de toutes les composantes du réseau Keystone serait intégrée. Keystone a fait valoir toutefois que Keystone XL ne constitue pas un projet d'agrandissement classique, mais bien un « pipeline direct » devant approvisionner la CAGM. Un tronçon direct irait de Hardisty à Steele City – le segment Steele City – et un tronçon s'étendrait de Cushing à la CAGM – le segment de la côte du golfe. L'utilisation d'un pipeline direct a pour but de réduire au minimum l'effet du mélange de produits différents qui se produit lorsque du pétrole est transporté par lots.

Pour expédier tous les volumes hebdomadaires requis à chaque point de réception sur le réseau Keystone, le prolongement Cushing sera exploité à pleine capacité, sept jours par semaine. Cela

permettra la réception appropriée des volumes expédiés de Hardisty, tant à Cushing qu'à la CAGM.

Le prolongement Cushing, qui va de Steele City à Cushing, est considéré comme un goulet d'étranglement dans le réseau Keystone (y compris Keystone XL) parce qu'il transporterait des volumes provenant à la fois du pipeline Keystone de base et de Keystone XL. D'après Keystone, les 200 000 barils par jour qui s'ajouteraient à la capacité entre Hardisty et Steele City élimineraient les contraintes découlant de ce goulet d'étranglement. Si le débit était constant au cours d'une semaine donnée, il s'élèverait à 500 000 b/j mais l'étranglement au prolongement Cushing ferait en sorte que le pétrole ne s'écoulerait que cinq jours sur sept, c'est-à-dire par intermittence. La taille du pipeline Keystone XL règle le problème d'intermittence entre Steele City et Cushing et Cushing et la CAGM, ainsi que la question du moment où le pétrole est acheminé dans le réseau. Le débit de Keystone XL – 700 000 b/j – lui permettrait de fonctionner cinq jours sur sept. Pendant deux jours, le pipeline fonctionnerait à plein régime vers Cushing à un taux de livraison hebdomadaire moyen de 200 000 b/j, et pendant cinq jours, vers la CAGM à un taux hebdomadaire moyen de 500 000 b/j.

6.2 Conception, construction et exploitation

Keystone XL est conçu pour l'expédition par lots de produits pétroliers qui vont de mélanges lourds de brut au pétrole brut synthétique. L'expédition en mode « pipeline direct » a pour but de réduire la dégradation des produits causée par le mélange de produits différents au cours du transport.

Keystone fait valoir que ce concept donne lieu à un minimum d'interconnexions avec la canalisation principale et permet d'éviter le mélange de produits qui réduirait les caractéristiques d'intégrité souhaitées par les expéditeurs. Outre la réduction du nombre d'interconnexions, il ne sera pas nécessaire de doter les stations de pompage de réservoirs de dégagement le long de la canalisation principale parce que les dimensions du pipeline font en sorte que les quantités devant être livrées aux divers points de réception correspondent à la capacité maximale du pipeline. Le réseau permet l'injection directe du produit par les expéditeurs et le transport par lots de fort volume, ce qui réduit le mélange de produits qui survient typiquement au point de contact de deux lots

Keystone a fait savoir qu'elle avait déterminé la taille et l'emplacement des stations de pompage en fonction de leur empreinte écologique, de leur coût et de l'efficience optimale des installations hydrauliques.

Un programme de contrôle de la sécurité durant la construction a été mis en place pour le pipeline Keystone de base. Keystone a avisé l'Office qu'elle utiliserait le même programme pour le projet Keystone XL. Elle a proposé de se servir du processus de gestion de l'intégrité pipelinière qu'elle utilise actuellement, afin d'atténuer et réduire au maximum les risques pour la sécurité et l'environnement pendant toute la durée d'exploitation du pipeline. Keystone a indiqué que les installations proposées seraient conçues, construites et exploitées en conformité avec le RPT-99 de l'Office, la norme CSA Z662-07 et tous les autres codes, normes et devis applicables mentionnés dans sa demande.

Keystone s'est engagée à établir un plan d'intervention d'urgence concernant le projet qui répond aux exigences réglementaires. Il serait conçu avant la mise en service du projet pour permettre de former le personnel d'intervention.

Opinions des parties

Enbridge

Selon Enbridge, Keystone XL, a été doté d'une trop forte capacité nominale. Keystone argue qu'une capacité de 700 000 b/j est nécessaire pour pallier le goulet d'étranglement qui se manifeste à partir de Steele City sur le pipeline d'agrandissement Cushing. Or si le projet prévoyait une capacité moindre à Hardisty, Keystone pourrait construire une nouvelle canalisation de Cushing à la CAGM ou mettre en place des installations de dégagement à Steele City. De plus, des installations de pompage prévues le long de la canalisation, dont le diamètre nominal actuel est de 36 pouces, ne seraient plus nécessaires.

BP

BP se demandait si doter le tronçon allant de Hardisty à Steele City d'une capacité de 700 000 b/j était la solution technique la plus économique et la plus efficace pour régler le problème de goulet d'étranglement qui se produirait sur un tronçon d'une longueur de 200 à 300 milles sur le réseau Keystone. Elle a laissé entendre que la capacité supplémentaire à partir de Hardisty ne serait pas nécessaire si le problème de goulot d'étranglement était remédié à l'endroit même où il était susceptible de survenir.

Dale et Shirley McInnes

Les propriétaires fonciers Dale et Shirley McInnes ont fait part de leurs préoccupations au sujet de la station de pompage prévue pour Grassy Lake. Leur avocat, M. Carter, a interrogé Keystone sur les conséquences du déplacement éventuel de la station pour soulager certaines des inquiétudes de ses clients. Cette question sera traitée plus à fond au chapitre 7 des présents Motifs de décision.

Opinion de Keystone

Keystone a soutenu que le projet a été conçu de manière adéquate. Elle a ajouté qu'elle n'avait pas écarté les préoccupations des McInnes lorsqu'elle a choisi l'emplacement de la station de pompage de Grassy Hill. M. Cabrejo a souligné dans son témoignage que les exigences de fonctionnement des installations hydrauliques limitaient le déplacement de la station à quelques kilomètres seulement de l'endroit privilégié, sinon des installations complémentaires seraient nécessaires. Keystone a choisi l'emplacement optimal de la station en tenant compte des composantes hydrauliques, de l'accès à la station, de la proximité de l'infrastructure d'électricité, des vulnérabilités environnementales, de la proximité des immeubles d'habitation, de la constructibilité et des observations des parties prenantes.

Opinion de l'Office

L'Office estime que le pipeline Keystone XL proposé sera conçu, construit et exploité en conformité avec la Lois sur l'ONÉ, le RPT-99, la norme CSA Z662-07 et tous les codes, normes et devis applicables. Il s'attend en outre à ce que Keystone remplisse tous les engagements qu'elle a pris à l'audience en matière de sécurité durant la construction et l'exploitation.

L'Office s'est penché sur les préoccupations des McInnes au sujet de l'emplacement de la station de pompage de Grassy Creek. Il juge que le projet a été conçu pour que les installations hydrauliques soient efficientes et que, de ce point de vue, les stations de pompage ont été situées aux endroits optimaux par rapport aux contraintes déterminées par le demandeur. Quant au dimensionnement du pipeline, l'Office est d'accord avec la preuve soumise par Keystone concernant le goulet d'étranglement et il est d'avis que la conception technique du pipeline remédiera à cette contrainte et permettra à Keystone de remplir ses obligations d'expédition.

L'Office juge acceptable que pour veiller à la sécurité des activités de construction et d'exploitation du projet Keystone XL proposé, Keystone s'engage à mettre en application le programme de sécurité soumis pour le projet Keystone de base et à utiliser le système de gestion de l'environnement, de la sécurité et de la santé conçu par TransCanada.

Les attentes de l'Office en matière de gestion des situations d'urgence reposent sur les exigences du RPT-99 et la norme Z731-03 de la CSA intitulée *Planification des mesures et interventions d'urgence*.

Keystone XL devra demander l'autorisation de mettre les installations en service avant d'en entreprendre l'exploitation. Avant d'accorder cette autorisation, l'Office s'assurera qu'il sera possible d'exploiter ces installations de manière sûre et sécuritaire.

Chapitre 7

Questions foncières

L'Office oblige les demandeurs à décrire et justifier les besoins fonciers permanents et provisoires associés à un projet pour qu'il puisse évaluer l'étendue des terrains touchés par le projet. Les demandeurs doivent en outre aviser l'Office s'ils comptent utiliser des droits fonciers existants ou s'il y a des endroits où il leur faudra acquérir de nouveaux droits fonciers, de façon permanente ou temporaire, et indiquer de quelle manière ils procéderont à leur acquisition.

L'Office exige de plus qu'on lui fournisse une description du processus d'acquisition des terrains, y compris le calendrier d'acquisition prévu, et des renseignements sur l'état d'avancement des activités d'acquisition. Les demandeurs doivent lui remettre une copie du modèle d'avis signifié aux propriétaires fonciers en conformité avec le paragraphe 87(1) de la Loi sur l'ONÉ, de même que des copies de tous les types d'accords d'acquisition.

7.1 Considérations générales concernant le tracé

Le pipeline Keystone XL comporte le pipeline et les diverses installations connexes décrits au chapitre 2 des présents Motifs de décision.

Une équipe multidisciplinaire chez Keystone a évalué le choix du corridor et du tracé à l'aide de rapports existants, de données accessibles au public, de photographies aériennes, d'études sur le terrain et d'informations recueillies au moment d'établir le tracé du pipeline Keystone de base. À l'intérieur du corridor privilégié, l'équipe de Keystone a sélectionné un tracé privilégié, puis déterminé l'emplacement des stations de pompage en fonction de plusieurs critères, tel qu'il est précisé au chapitre 6.

La sélection du corridor a reposé sur les critères d'évaluation suivants :

- choisir le tracé le plus court pour réduire globalement l'empreinte écologique et socioéconomique du projet et faire en sorte que les installations soient économiques à construire et à exploiter;
- longer des aménagements existants, lorsque c'est possible, afin de réduire les emprises nouvelles et les aires de travail temporaires (ATT) et d'avoir le moins d'effets possible sur les ressources du milieu naturel et les activités agricoles;
- limiter le nombre et la complexité des franchissements fluviaux importants et des traversées de routes, de voies ferrées et d'installations de service public;
- dans la mesure du possible, éviter :
    - les caractéristiques liées au milieu naturel et à l'utilisation des sols, par exemple, zones de terrain instable, sols problématiques ou aires fragiles connues (comme des zones humides, des vallées fluviales et des sources);

- les sites connus abritant des espèces fauniques et végétales répertoriées aux niveaux provincial ou fédéral;
- les terres ayant un statut particulier, p. ex. parcs, zones protégées, cimetières et sites historiques;
- les concentrations résidentielles rurales et les agglomérations urbaines.

Keystone a choisi un corridor d'un kilomètre de large dans lequel le tracé détaillé du pipeline sera situé. Le tracé débutera près du terminal Hardisty B, dans la subdivision officielle SW32-42-9-W4M, en Alberta, et, en passant par la Saskatchewan, aboutira à la frontière canado-américaine près de Monchy (Saskatchewan), dans la subdivision officielle SE4-1-12-W3M (figure 2-1).

La sélection du corridor a été faite en fonction des points de contrôle fixes de l'emplacement du terminal de Hardisty, des endroits convenables pour le franchissement des rivières Red Deer, Saskatchewan Sud et Frenchman, et le point de traversée de la frontière canado-américaine, où le pipeline rejoint le tronçon américain de Keystone XL, près de Monchy (Saskatchewan). En Alberta, le corridor envisagé longeait l'emprise du pipeline Keystone existant.

Des tracés de rechange ont été examinés pour les tronçons de Keystone XL qui vont de Hardisty au lac Gooseberry et du franchissement de la rivière Red Deer jusqu'à la limite entre l'Alberta et la Saskatchewan. Ces solutions de rechange n'ont pas été jugées convenables en raison de contraintes de constructibilité, du relief, de la congestion industrielle et, dans certains cas, de besoins en emprises non contiguës supplémentaires.

Le tracé du pipeline comporte environ 69 km d'emprises non contiguës, soit 51 km en Alberta et 18 km en Saskatchewan. Le reste du pipeline longe des emprises existantes ou y est contigu sur environ 460 km du tracé total de 529 km.

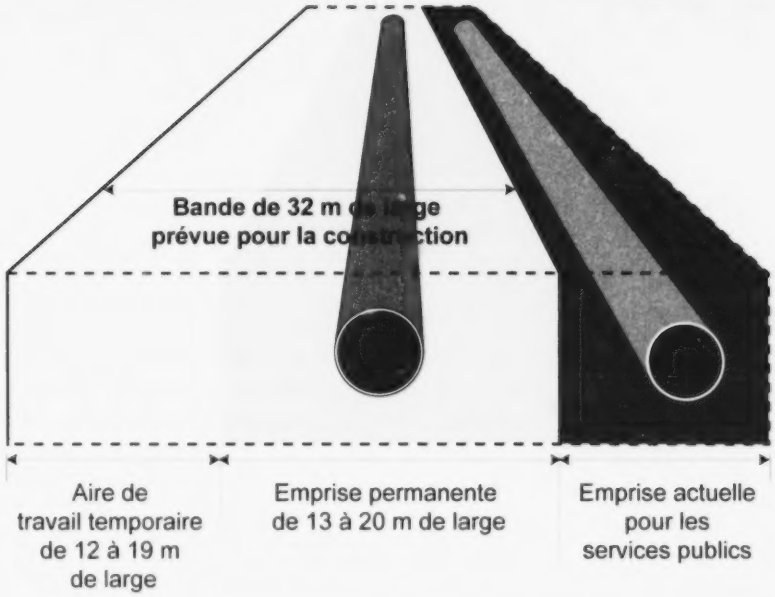
L'emprise du pipeline Foothills offrait en Saskatchewan un corridor convenable à longer de la limite entre l'Alberta et cette province jusqu'à la frontière canado-américaine.

Keystone continue d'examiner les modifications à apporter au tracé pour résoudre des problèmes qui sont propres aux sites d'implantation ou ont été soulevés par des propriétaires fonciers.

7.2 Besoins en terrains

De nouvelles emprises permanentes et des aires de travail temporaires (ATT) seront requises pour construire les installations liées au projet. Des ententes de servitude seront conclues avec des propriétaires fonciers privés pour acquérir des emprises permanentes de 13 à 20 mètres de largeur, augmentées d'ATT de 12 à 19 m à certains endroits. La largeur totale de l'emprise (y compris les ATT) utilisée pendant la construction sera d'environ 32 m. Voir le diagramme ci-dessous.

Figure 7-1
Schéma conceptuel d'une emprise contiguë



La largeur de l'emprise variera dans les zones où la nouvelle emprise est contiguë à une emprise établie, en raison du partage ou du chevauchement de l'emprise existante. Lorsque c'est possible, Keystone acquerra des droits de travail temporaires sur des emprises contiguës existantes pour réduire l'étendue des nouvelles superficies perturbées. Dans les zones de prairie naturelle, le demandeur s'efforcera de réduire la largeur de l'emprise de construction le plus possible. Des ATT seront nécessaires aux croisements de routes et de pipelines, aux franchissements de cours d'eau et à divers autres endroits où des contraintes propres au site l'exigent. La forme et la dimension des ATT varieront.

L'emprise sera remise en état après la fin de la construction, et les nouvelles servitudes permanentes seront entretenues pour permettre l'exploitation du pipeline. Par ailleurs, l'ONÉ désigne une zone de sécurité[3] qui s'étend sur environ 30 mètres de part et d'autre de l'emprise et dans laquelle certaines activités ne peuvent avoir lieu sans l'accord préalable de la société pipelinière ou de l'ONÉ. Après les activités de remise en état qui suivent la construction, le pipeline serait exploité jusqu'à ce qu'une demande de désaffectation ou de cessation d'exploitation soit déposée. Keystone a indiqué qu'elle avait tenu compte des deux règlements actuels portant sur la cessation d'exploitation au moment de dresser les plans du pipeline Keystone XL. Elle a ajouté qu'elle se conformerait à tout changement qui serait apporté aux règlements par suite des mesures prises par l'Office dans le cadre de l'Initiative de consultation relative aux questions foncières.

---

3 Pour de plus amples renseignements sur la zone de sécurité de 30 mètres, le lecteur est prié de se reporter à l'article 112 de la Loi sur l'ONÉ ou de consulter la publication de l'ONÉ intitulée *Vivre et travailler à proximité d'un pipeline*, qu'on peut trouver dans le site Web de l'ONÉ à l'adresse http://www.neb-one.gc.ca/clf-nsi/rthnb/nvlvngthpblc/lndwnr/lndwnr-fra.html ou à la bibliothèque de l'Office (citer le titre de la publication ou le numéro ISBN 0 662 79054-5.

Le terminal Hardisty B et les stations de pompage supplémentaires seront implantés sur des terrains privés que la société achètera en fief simple ou louera à long terme aux termes de baux de surface. Le terminal Hardisty B nécessitera une superficie estimative de 16,2 hectares de terrain, et chaque station de pompage environ 2,5 hectares. Keystone a indiqué qu'elle commencerait à acquérir les terrains nécessaires aux stations de pompage en septembre 2009, mais ils n'avaient pas été acquis au moment de l'audience orale.

Les emplacements et les dimensions des lits de protection cathodique seront déterminés à l'étape de la conception détaillée. Il y aura 32 emplacements de vannes le long de la canalisation principale, dont 24 se trouveront sur des servitudes déjà acquises pour le projet Keystone de base; les huit autres seront situés dans l'enceinte de stations de pompage.

Opinion de SCC

SCC a fait valoir que la demande visant Keystone XL n'avait pas traité de la désaffectation du pipeline et que de ne pas l'avoir fait n'était pas conforme à l'intérêt public. SCC a ajouté qu'une divulgation complète d'information, pour qu'il y ait respect de l'intérêt public, exigerait que Keystone évalue la responsabilité financière imminente du pipeline Keystone XL qui découlerait de la désaffectation ou de la cessation d'exploitation de ce dernier. SCC était d'avis qu'en l'absence de cette information de nature critique, Keystone ne pourrait assurer la population canadienne qu'elle n'aurait pas à assumer les coûts liés à la désaffectation et à la cessation d'exploitation de Keystone XL.

7.3 Acquisition de terrains et signification des avis

Keystone a fait savoir qu'elle se conformerait aux dispositions législatives et règlements relatifs à l'acquisition des terrains, y compris les articles 86 et 87 de la Loi sur l'ONÉ. En plus de l'avis précisé à l'article 87, les propriétaires fonciers ont reçu des renseignements détaillés sur le projet. Keystone a présenté des exemples des avis signifiés aux propriétaires fonciers en application de l'article 87 de la Loi sur l'ONÉ, ainsi que des accords exigés à l'article 86 de cette même loi pour l'acquisition des différents types de droits fonciers requis.

Pour ce projet, en Alberta, 42 % des terrains nécessaires au projet seront achetés à la Couronne; en Saskatchewan, cette proportion est de 32 %. Keystone effectuera des levés et examinera les plans relatifs aux emplacements des installations de concert avec les organismes d'État et les parties intéressés. Keystone n'entrevoit pas avoir des difficultés à acquérir ces terrains. Le tableau 7-1 présente des renseignements détaillés sur les terrains.

Table 7-1
Renseignements sur les terrains

Tronçon	Alberta	Saskatchewan	TOTAL
Longueur du pipeline (km)	269	260	529
N^bre de propriétaires fonciers	110	171	281
Nombre d'occupants (terrains privés ou publics)	90	90	180

Au 23 septembre 2009, Keystone avait recensé les propriétaires fonciers touchés à l'intérieur du corridor d'un kilomètre de large et avait signifié les avis requis en application de l'article 87 à la

plupart d'entre eux. Au moment où se déroulait l'instance OH-1-2009, l'acquisition des droits fonciers était terminée à 99 % en Saskatchewan et à 80 % en Alberta.

Opinion de l'Office

L'Office juge convenables les critères d'évaluation du tracé employés par Keystone et estime qu'il est raisonnable de situer la plus grande partie du tracé du projet le long d'emprises existantes de sorte qu'il leur soit contigu, afin de réduire au minimum les incidences environnementales et socioéconomiques du projet.

L'Office juge acceptables les droits fonciers permanents et temporaires dont Keystone prévoit avoir besoin le long de l'emprise, même aux endroits où sa largeur varie. Il estime en outre que la documentation portant sur les droits fonciers et le processus d'acquisition qu'elle propose sont acceptables.

L'Office fait observer que l'approbation de ce projet comprend celle du tracé général ou du corridor d'un kilomètre de large qui a été demandé, et que sa décision au sujet du tracé détaillé sera rendue une fois le certificat délivré et sera assujettie au processus énoncé aux articles 31 à 35 de la Loi sur l'ONÉ.

Eu égard à la cessation d'exploitation, aux termes de la Loi sur l'ONÉ, il faut qu'une demande à cet effet soit déposée au moment où doit cesser l'exploitation des installations, le cas échéant. Pour cette raison, l'ONÉ assure la surveillance réglementaire de l'étape de cessation d'exploitation et Keystone devra se conformer à la réglementation en vigueur à ce moment-là, de même qu'à toute condition dont toute approbation de cesser l'exploitation serait assortie. L'Office s'est engagé à approfondir les enjeux physiques et financiers liés à la cessation d'exploitation dans le cadre des volets 3 et 4 de l'Initiative de consultation relative aux questions foncières.

Chapitre 8

Consultation publique

L'Office incite les sociétés réglementées à entreprendre des programmes de participation du public qui cadrent avec la nature et l'envergure de leurs projets, de même que leur milieu d'implantation. Il considère que la participation du public joue un rôle fondamental à chaque étape du cycle de vie d'un projet pour ce qui est d'en maîtriser les incidences éventuelles. L'Office examine au chapitre 9, Consultation des Autochtones, les consultations que Keystone a engagées auprès des peuples autochtones.

8.1 Programme de consultation publique de Keystone

Keystone a fait sienne la méthode de consultation de TransCanada qui consiste à élaborer et à adapter ses programmes de consultation en fonction de la nature, de l'emplacement et des effets d'un projet, ainsi que des intérêts, besoins d'information et préoccupations des divers groupes de parties prenantes. Le principe directeur du programme de consultation est de faire en sorte que les représentants de Keystone engagent la participation des parties prenantes d'une manière équitable, honnête, uniforme et opportune de sorte qu'elles soient mises au courant du projet et aient accès aux renseignements pertinents, qu'elles aient l'occasion de poser des questions et de faire état de leurs préoccupations, et qu'elles puissent travailler avec Keystone à résoudre les enjeux cernés.

Keystone reconnaissait que l'objet, la portée et l'intensité des consultations devaient varier selon les besoins et les intérêts de chaque groupe de parties prenantes, comme les propriétaires fonciers, par exemple. Ainsi, les consultations et les communications avec les parties prenantes ont été adaptées en fonction des préoccupations, intérêts et besoins d'information avérés ou escomptés des divers groupes. Keystone s'est servie d'un éventail de critères pour cerner les sujets de préoccupation, les intérêts et les besoins des parties prenantes, dont la proximité du tracé, les répercussions éventuelles du projet sur chaque groupe et le moment où ces répercussions pourraient vraisemblablement survenir, en plus des renseignements qu'elle a recueillis lors des consultations antérieures entourant le projet Keystone de base et de ses premiers contacts concernant le projet actuel.

Keystone a lancé son programme de consultation en mars 2008, dès le début de la planification du projet. Les démarches de consultation ont pris diverses formes : contacts directs avec les propriétaires fonciers, rencontres avec des groupes d'intérêt et des représentants gouvernementaux, avis publics, assemblées portes ouvertes et établissement de numéros d'appel sans frais, d'une adresse courriel et d'un site Web pour le projet.

Keystone a indiqué qu'elle poursuivrait les consultations durant toute l'étape de la construction. Une fois le projet en exploitation, l'équipe du projet céderait les fonctions relatives à la participation des parties prenantes à l'équipe de TransCanada qui s'occupe des questions

foncières, des affaires Autochtones et des relations communautaires, dans le cadre du programme intégré permanent de sensibilisation publique de cette société.

Opinions des parties

Dale et Shirley McInnes ont présenté une demande de statut d'intervenant fondée sur leurs inquiétudes concernant l'emplacement proposé de la station de pompage Grassy Creek et ses conséquences éventuelles sur leur propriété et leur mode de vie. Pendant le volet oral de l'audience, M. et M^{me} McInnes (les McInnes) ont exprimé des préoccupations au sujet du programme de consultation mené par Keystone, lequel, selon eux, avait été insuffisant. Ils ont apporté des exemples précis de cas où Keystone avait négligé de leur fournir l'information demandée ou de répondre à leurs questions.

Les McInnes ont également soutenu que Keystone ne semblait pas avoir documenté convenablement les préoccupations qu'ils avaient soulevées dans le cadre du programme de consultation, puisque la demande que Keystone avait présentée en février 2009 n'en faisait nullement mention, malgré qu'elle ait été informée de leurs inquiétudes au cours de l'année précédente.

Opinion de Keystone

Keystone a déclaré que les relations avec les parties prenantes et les collectivités constituent une priorité et qu'elle est déterminée à bâtir et à maintenir des rapports positifs dans les localités où ses employés vivent et travaillent. Cependant, elle a aussi reconnu que les démarches auprès des McInnes auraient pu être meilleures. Keystone a expliqué qu'elle avait indiqué dans sa demande, déposée en février 2009, qu'il n'y avait pas de préoccupations non résolues chez les résidents parce qu'elle était toujours en pourparlers avec les McInnes à ce moment-là et avait bon espoir de trouver une solution. Elle a ajouté qu'elle n'avait pu discuter directement avec eux après qu'ils eurent retenu les services d'un avocat.

Keystone a pris l'engagement de poursuivre les démarches auprès des McInnes pour tenter de résoudre leurs inquiétudes.

Opinion de l'Office

L'Office estime que le programme de consultation conçu par Keystone pour le projet de pipeline Keystone XL convenait à la nature du projet. Ce programme a permis de recenser les parties prenantes éventuellement touchées, en plus de comporter des méthodes appropriées pour la participation du public et l'établissement de procédés de réaction aux problèmes et préoccupations soulevés.

L'Office constate que Keystone a inclus dans sa demande des énoncés à l'effet qu'il n'y avait pas de préoccupations soulevées par les parties prenantes qui n'avaient pas été résolues alors qu'au contraire, il y en avait. Keystone a précisé qu'elle avait inclus ces énoncés parce qu'elle espérait résoudre toutes ces questions en suspens avant la partie orale de

l'audience. L'Office croit comprendre que cette inexactitude porte sur la consultation des McInnes et des six autres propriétaires fonciers agissant à titre d'intervenants dont les inquiétudes ont été réglées avant la partie orale de l'audience mais après le dépôt de la demande. L'Office rappelle à Keystone qu'une demande doit contenir des renseignements exacts au moment où elle est déposée et non de l'information que le demandeur espère se révéler exacte à une date future.

Keystone a fini par reconnaître que ses démarches auprès des McInnes auraient pu être meilleures. La preuve semble révéler que ni Keystone ni l'avocat des McInnes n'ont consacré d'efforts de consultation valable après que les McInnes eurent retenu les services de leur avocat. En conséquence, les McInnes ont été obligés d'assister à la partie orale de l'audience pour obtenir des renseignements normalement accessibles au cours d'une séance d'information. L'Office ne croit pas qu'il s'agisse d'une utilisation optimale de ses ressources ni de celles d'un participant. S'il y avait eu un dialogue constructif entre les McInnes et Keystone, les préoccupations des McInnes auraient pu être résolues sans qu'il leur ait été nécessaire d'intervenir à l'audience. L'Office constate que Keystone s'est engagée à poursuivre les consultations avec les McInnes et à collaborer avec eux pour trouver une solution acceptable. Il encourage les deux parties à discuter de manière productive pour en arriver à un règlement satisfaisant de toutes les questions non encore résolues.

L'Office s'attend en outre à ce que les sociétés répondent aux plaintes des propriétaires fonciers ou du public en général pendant toute la durée d'un projet et constate que Keystone a pris l'engagement de le faire.

Dans les circonstances, l'Office impose la condition 18 dans le certificat, selon laquelle Keystone doit tenir un rapport de suivi des plaintes et des consultations et le présenter à l'Office, s'il le demande.

L'Office estime que, jumelé à l'engagement déclaré de Keystone de s'employer à régler les préoccupations en instance ainsi qu'à la condition de l'Office concernant la poursuite des consultations avec les propriétaires fonciers, le programme de consultation que Keystone a engagé à l'égard du projet est adéquat.

Chapitre 9

Consultation des Autochtones

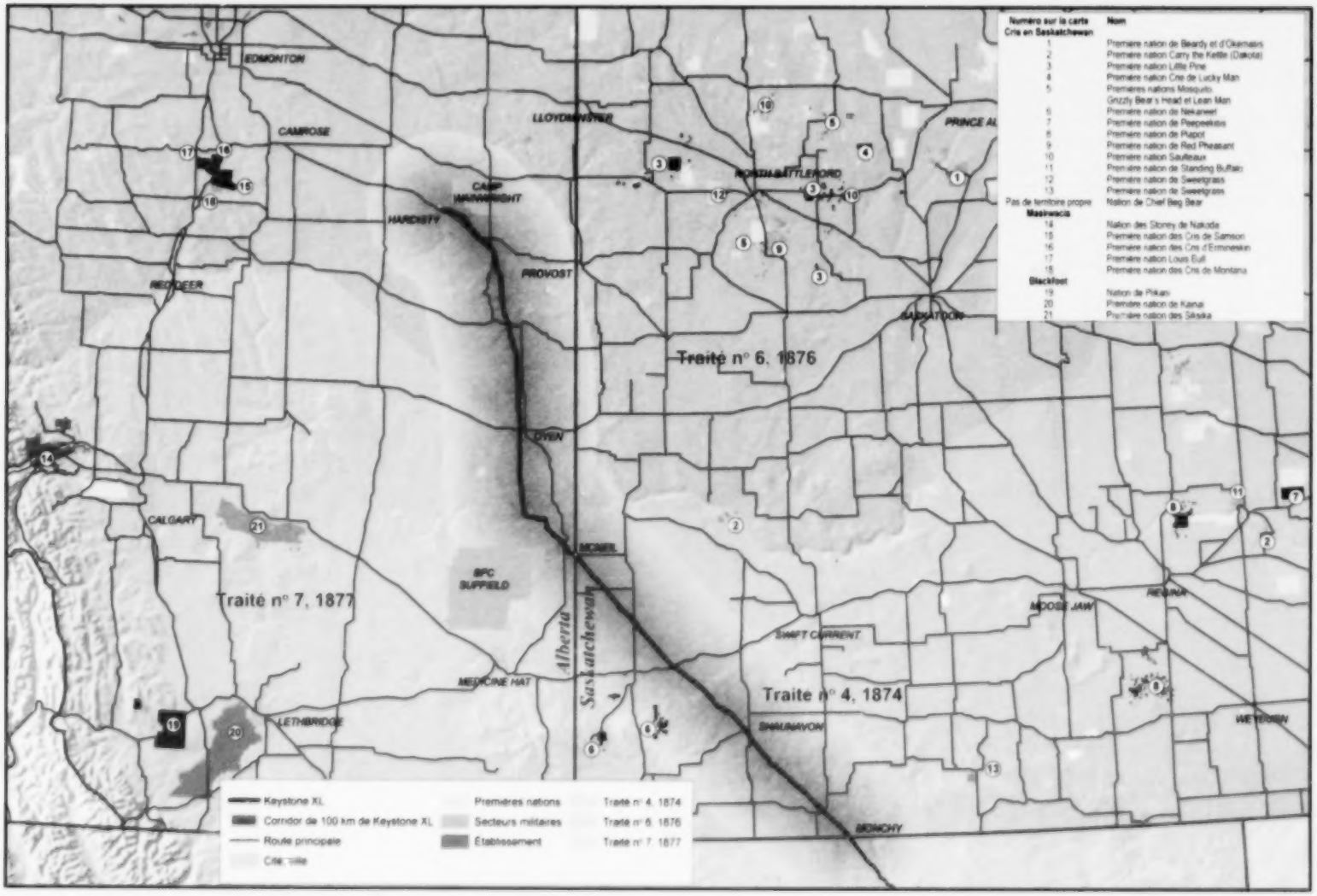
Dès qu'un projet a le potentiel d'influer sur les droits ou les intérêts des Autochtones, l'Office s'assure d'obtenir le plus d'éléments de preuve possible pour tenir compte de ces incidences éventuelles dans sa décision définitive. Pour veiller à ce que le dossier d'une instance soit complet, l'Office a établi un processus comportant les trois éléments clés qui suivent.

- Comme le prévoit le *Guide de dépôt* de l'Office, le promoteur d'un projet doit recenser, faire participer et consulter les groupes autochtones éventuellement touchés avant de déposer sa demande. Il doit prêter l'oreille à leurs doléances et tenter dans la mesure possible de les résoudre avant le dépôt. Il doit aussi rendre compte de ces activités dans sa demande et y citer toute préoccupation non résolue. L'Office incite les groupes autochtones à discuter avec le promoteur pour que leurs préoccupations soient traitées dès le départ et qu'il y ait davantage d'occasions de les régler avant le dépôt de la demande.
- Dans le cadre de son initiative de participation accrue des Autochtones, l'Office vérifie la liste des groupes autochtones susceptibles d'être touchés que contient la description de projet déposée par le promoteur au Bureau de gestion des grands projets (BGGP). Ce dernier ou l'Office peut suggérer des modifications à cette liste. L'Office fait ensuite parvenir une lettre à toutes les collectivités ou organisations autochtones inscrites sur la liste révisée, les informant du projet et du rôle de réglementation de l'Office à l'égard de ce projet, et leur offrant de fournir de plus amples renseignements sur le processus d'audience. Du personnel de l'Office fait le suivi des lettres en transmettant de l'information et en ménageant des rencontres, sur demande.
- L'Office encourage les Autochtones pour lesquels le projet a de l'intérêt à faire connaître leur point de vue directement à l'Office en participant au processus d'audience.

9.1 Participation accrue des Autochtones

Dans le cas du projet Keystone XL, l'ONÉ a mené sa démarche de participation accrue des Autochtones entre la réception de la description de projet, le 18 juillet 2008, et celle de la demande visant le projet, le 27 février 2009. Six collectivités ou organisations autochtones ont demandé la tenue de rencontres d'information sur le processus d'audience de l'ONÉ : la Première nation Alexander n° 134 (Alexander), la Bande des Blood, le conseil tribal File Hills Qu'Appelle, la Première nation Piikani, la Première nation de Samson et la Nation des Stoney de Nakoda. Elles ont également demandé et reçu par voie électronique des renseignements supplémentaires sur le processus d'audience. La Première nation Poundmaker n'a pas demandé à rencontrer l'Office mais ce dernier lui a fait parvenir par voie électronique des documents sur son processus d'audience.

Figure 9-1
Zone de participation des Autochtones relative au pipeline Keystone XL et limites des zones de traité



Six collectivités et une organisation autochtones ont participé à l'instance OH-1-2009; cinq collectivités l'ont fait à titre d'intervenants, tandis qu'une collectivité et l'organisation ont déposé des lettres de commentaires. Les intervenants étaient la Première nation de Nekaneet n° 380 (Nekaneet), la Première nation de Red Pheasant n° 108 (Red Pheasant), la Première nation Alexander et la Première nation de Sweetgrass. Les lettres de commentaires provenaient de la Bande des Blood et de la Federation of Saskatchewan Indian Nations. L'emplacement de chaque collectivité par rapport au tracé de Keystone XL proposé est indiqué dans la figure 9-1.

Motions procédurales

Les Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin (Sweetgrass et Moosomin) ont déposé une requête en vue d'être autorisées à contre-interroger les représentants de plusieurs ministères et participants du gouvernement, au motif que cela les aiderait à déterminer la validité des efforts de consultation de la Couronne. L'Office s'est prononcé sur la requête sous forme de deux lettres datées du 8 et du 10 septembre 2009 ainsi que verbalement au cours de l'audience le 21 septembre 2009. Ces décisions sont reproduites à l'annexe II. Sweetgrass et Moosomin ont également demandé par écrit des éclaircissements concernant le rôle de l'Office eu égard à l'obligation de consulter de la Couronne, dans une lettre à laquelle il a répondu le 31 juillet 2009. Elles ont ensuite déposé une requête d'ajournement de l'instance OH-1-2009, que l'Office a rejetée le 18 septembre 2009. Le texte intégral de cette décision figure aussi à l'annexe II. Sweetgrass et Moosomin n'ont pas participé au volet oral de l'audience ni ont-elles présenté de plaidoirie finale.

9.2 Processus de participation des Autochtones instauré par Keystone

Keystone a déclaré qu'elle avait entrepris son processus de participation des Autochtones concernant le projet Keystone XL au printemps de 2008. Elle a indiqué que son processus de participation des Autochtones visait à :

- déterminer les effets possibles du projet sur l'usage courant des terres à des fins traditionnelles;
- déterminer les sites d'importance culturelle et historique pour les peuples autochtones qui pourraient être touchés par le projet;
- répertorier le savoir traditionnel (ST) connexe au projet;
- établir des rapports concernant les attentes des collectivités et les protocoles à suivre, et les renforcer.

Keystone a entrepris son processus de participation des Autochtones par des recherches visant à déterminer la proximité de la zone du projet par rapport aux réserves ou à d'autres terres désignées pour l'établissement de futures réserves aux termes de la *Loi sur les Indiens*, aux établissements et collectivités des Métis et aux zones d'activités à des fins traditionnelles. Keystone a fait observer que le tracé du pipeline traversait les régions visées par les traités n^{os} 4, 6 et 7, mais qu'il ne passait par aucune réserve ou terre désignée en vue de l'établissement de réserves. Par la suite, Keystone a dressé une liste de personnes-ressources au sein des groupes autochtones pouvant être affectés en se basant sur une zone de participation s'étendant sur 50 km à partir du centre de l'emprise du projet. Keystone a choisi ce corridor de 50 km parce qu'elle

croyait que c'était une distance raisonnable à parcourir pour se rendre au travail. Les Premières nations de Nekaneet et Carry the Kettle se trouvaient à l'intérieur de cette zone de participation.

En vue de valider et de mettre à jour sa liste de contacts, Keystone a commencé à communiquer avec les collectivités, organisations et dirigeants autochtones. La liste de contacts définitive comprenait sept organisations et 26 Premières nations, et toutes celles-ci ont été informées du projet au moyen d'une trousse d'information qui leur a été transmise pour qu'elles l'examinent et fassent part de leurs commentaires. Si une collectivité ou organisation ne répondait pas à l'appel de suivi ou n'exprimait aucun intérêt pour le projet, Keystone mettait fin à ses tentatives de contact.

Keystone s'est servie des outils suivants dans le cadre de sa démarche de participation des Autochtones : assemblées portes ouvertes, bulletins, annonces et avis, fiches d'information, brochures, appels téléphoniques, numéro d'appel sans frais pour le projet et site Web sur le projet. De l'avis de Keystone, ses outils les plus importants étaient les rencontres en personne et l'encouragement à former des « coalitions autochtones ».

Selon Keystone, au début de ses travaux concernant la participation des Autochtones, les collectivités autochtones se disaient intéressées à adopter une approche collaborative pour évaluer les effets possibles du projet. Elle a donc participé à la formation de coalitions autochtones parce qu'elle estimait qu'il s'agissait d'un moyen pour les collectivités de travailler ensemble à la collecte de savoir traditionnel et d'information sur les usages des terres à des fins traditionnelles connexes au projet. La coalition Nekaneet en Saskatchewan et la coalition Maskwacis en Alberta ont été formées. Keystone a souligné que la formation de ces coalitions reconnaissait le fait que les terres traversées par le projet étaient traditionnellement occupées par les Cris, les Pieds-Noirs et les Métis.

Keystone a passé en revue les mesures d'atténuation recommandées par les deux coalitions et s'est engagée dans sa demande à inclure ces recommandations dans ses plans de construction et de protection de l'environnement, lorsque possible. Elle a également souligné que l'information obtenue des collectivités autochtones appartenant ou non aux coalitions a été utilisée pour lui permettre d'éviter et de vérifier les sites d'importance culturelle.

Keystone a signalé qu'elle poursuivrait son processus de participation des Autochtones durant l'étape de la construction. En ce qui concerne l'étape de l'exploitation, Keystone a indiqué qu'elle adopterait le programme intégré de sensibilisation publique de TransCanada Pipelines Ltd. pour poursuivre son processus de participation des Autochtones.

Opinions des parties

Nekaneet, Red Pheasant et Alexander étaient toutes les trois d'avis que le programme de consultation de Keystone était inadéquat. Nekaneet a dit qu'elle n'avait ni donné son aval à la coalition portant son nom, ni accepté d'y participer, et que la coalition ne répondait pas à ses besoins de consultation. Elle a ajouté que ses rencontres avec Keystone avaient été superficielles et inutiles. Au cours de son témoignage, la chef Alice Pahtayken, au nom de Nekaneet, a déclaré qu'elle était préoccupée par le processus de consultation des Autochtones employé par Keystone, car entre avril 2008 et février 2009, il n'y avait pas de chef de conseil attitré pour représenter

Nekaneet. La chef Pahtayken a déclaré qu'une fois reconnue comme chef, elle avait communiqué avec David Cole, représentant de Keystone, pour lui demander d'organiser une rencontre avec ses supérieurs, mais qu'aucune rencontre n'avait encore eu lieu.

Le conseiller de la Première nation de Red Pheasant, M. Vince Sauvie, a témoigné que Keystone n'avait rencontré aucun responsable des consultations de la Première nation, et que Red Pheasant n'avait jamais accepté de faire partie d'une coalition.

Dans leur preuve écrite, Sweetgrass et Moosomin ont exprimé leurs préoccupations au sujet de la structure et du rôle des coalitions autochtones. Elles ont signalé qu'elles n'étaient pas convaincues que ces coalitions puissent faire valoir leurs préoccupations et intérêts puisqu'elles n'avaient pas été contactées par aucune d'elles et n'y avaient pas participé. Sweetgrass et Moosomin ont fait valoir que de toute façon, Keystone n'avait pas de devoir indépendant de consulter ou d'accommoder, pas plus qu'elle ne pouvait remplir les obligations de la Couronne dans ces domaines.

L'Office a reçu des lettres de commentaires de la Première nation Kainai (Bande des Blood) et de la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) dans lesquelles les deux parties se disent insatisfaites du programme de consultation de Keystone. La Bande des Blood a signalé qu'elle avait fait part à Keystone de ses préoccupations au sujet des incidences éventuelles du projet sur sa collectivité et ses terres traditionnelles. Elle a déclaré qu'à la date de sa lettre, aucune consultation substantielle n'avait encore eu lieu. Elle a laissé entendre que c'était peut-être un malentendu, Keystone ayant pu croire que d'autres Premières nations pouvaient parler en son nom. La Bande des Blood a conclu en incitant fortement l'Office à ne pas approuver la demande tant que des consultations substantielles n'auront pas eu lieu entre elle et Keystone. La FSIN a dit elle aussi que les Premières nations éventuellement touchées par le projet n'avaient pas toutes reçu une description de projet et elles ont remis en question la validité ultime de l'étude sur le ST en indiquant que cette dernière avait été menée sans qu'elle le sache ou n'y participe.

Opinion de Keystone

Keystone a affirmé que Nekaneet et Red Pheasant avaient fait des déclarations sans fondement au sujet de son travail au chapitre de la participation des Autochtones. Elle a déclaré que l'ensemble de la preuve montrait qu'elle avait recherché le dialogue avec Nekaneet et Red Pheasant. Elle ajouté qu'elle appréciait la participation des membres de Nekaneet à l'étude sur le ST relative au projet. Outre qu'elle ait engagé la participation de Nekaneet par le truchement de l'étude sur le ST, Keystone a signalé qu'elle avait communiqué plusieurs fois avec cette Première nation, et qu'elle avait eu notamment des contacts avec la chef Pahtayken. En ce qui touche Red Pheasant, Keystone a reconnu qu'il n'y avait pas eu de rencontre avec le chef du conseil de Red Pheasant, mais qu'elle avait eu 26 contacts avec cette collectivité, dont 23 auprès du gestionnaire en consultations de Red Pheasant. Keystone avait cru comprendre que Red Pheasant était en désaccord avec l'étude sur le ST et ne voulait pas y participer, et qu'elle ne s'engagerait dans des discussions bilatérales au sujet du projet que si une entente d'indemnisation et d'investissements était conclue à l'avance. Keystone a affirmé qu'il ne croyait pas qu'une telle condition à une entente propre à un projet donné soit raisonnable. Elle avait fait parvenir une lettre au chef Wuttunee de Red Pheasant le 23 juillet 2009 pour lui offrir

de le rencontrer, mais n'avait pas reçu de réponse et n'avait pas pris d'autre mesure pour organiser une réunion.

Keystone a fait savoir que la participation aux coalitions culturelles n'était pas obligatoire et que le concept de coalitions avait été proposé par des groupes autochtones. Les Premières nations qui avaient manifesté de l'intérêt pour la zone du projet KXL n'ont pas accès à ces terres depuis les 100 dernières années parce qu'elles sont privées ou sont des terres publiques occupées. Elles croyaient toutefois que ces terres comprenaient peut-être des sites culturels et historiques. Keystone a indiqué que les travaux sur le terrain se poursuivent et qu'elle demanderait aux coalitions de présenter cette information aux autres collectivités autochtones qui ont de l'intérêt pour le projet.

Enfin, Keystone a déclaré qu'elle avait convenu, en principe, de chercher à conclure un protocole d'entente avec la Confédération des Pieds-Noirs pour établir les paramètres d'une relation de coopération, et elle a ajouté qu'elle envisagerait de collaborer directement avec la Bande des Blood, laquelle est membre de la Confédération.

9.3 Effets du projet sur les Autochtones

Opinion de Keystone

Les principaux points soulevés par les collectivités autochtones concernant le projet ont été résumés par Keystone dans sa demande comme suit : effets éventuels sur les territoires traditionnels, proximité du projet par rapport à la région des Great Sand Hills, interprétation de certains sites patrimoniaux et traditionnels, formation professionnelle et éducation. Keystone a dit qu'elle croyait comprendre qu'aucune des terres traversées par le projet n'était actuellement utilisée à des fins traditionnelles et qu'aucune collectivité autochtone ne l'avait informée de quelque activité qui soit couramment exercée à des fins traditionnelles sur ces terres. L'accès par les Autochtones aux terres devant accueillir le pipeline était limité depuis à peu près 100 ans. Keystone a réussi à obtenir la permission de se rendre sur ces terres pour effectuer l'étude sur le ST et elle a déclaré que les collectivités autochtones participant à l'étude lui avaient exprimé leur gratitude pour les avoir aidées à obtenir l'accès à leurs terres traditionnelles situées à l'intérieur de la zone de participation. Keystone a admis que certaines collectivités avait exprimé des craintes au sujet du potentiel du projet d'avoir des répercussions sur des sites sacrés et d'autres sites d'importance culturelle et historique.

Keystone a déclaré qu'elle avait recueilli et utilisé de l'information visant à réduire au minimum, voire éliminer, les effets sur les sites, et a reconnu que l'évitement de certains sites constituait pour les collectivités autochtones la stratégie d'atténuation à privilégier. Consciente de cette préférence, Keystone a déclaré que, dans la mesure du possible, elle chercherait à éviter ces sites par divers moyens, tels que l'aménagement de clôtures temporaires, la limitation de l'emprise durant la construction, le déplacement des aires de travail supplémentaires et, dans certains cas, la modification du tracé. Elle a déclaré que si l'évitement n'était pas pratique, les effets du projet sur les ressources archéologiques seraient atténués par des fouilles conformes à la législation provinciale applicable en matière de patrimoine.

Keystone a mentionné qu'une deuxième préoccupation partagée par toutes les collectivités autochtones ayant répondu à la trousse d'information concernait les effets éventuels du projet sur les limites de la région des Great Sand Hills. Elle a affirmé qu'elle poursuivait son travail de collaboration avec les groupes autochtones en vue de trouver des mesures d'atténuation pour résoudre cette préoccupation. Elle a indiqué qu'en plus des mesures d'atténuation courantes, elle s'était engagée à élaborer un plan de remise en état détaillé portant expressément sur la partie des Great Sand Hills qui est traversée par le projet.

Keystone a mentionné dans sa demande que certains éléments de végétation et certaines formations rocheuses recensés au cours des études sur le patrimoine ont fait l'objet d'interprétations différentes de la part des participants autochtones. Elle a reconnu que ces divergences d'opinion avaient compliqué le processus de détermination des effets et des mesures d'atténuation, mais qu'elle continuait à faciliter le dialogue en vue de soutenir les collectivités au fur et à mesure qu'elles prenaient part au procès.

Pour ce qui concerne les retombées économiques, surtout en matière de possibilités d'emploi et de formation éventuelles, Keystone a déclaré que là où ces possibilités existent, elle travaillerait en collaboration avec les collectivités pour renforcer leur capacité de s'en prévaloir. Keystone a fait savoir dans sa demande que les coalitions avaient choisi de reporter l'examen de ces possibilités pendant que le dossier des questions foncières et environnementales du projet était à l'étude. Depuis le dépôt de sa demande, Keystone a fait le point sur sa preuve à cet égard, indiquant qu'elle avait activement financé des programmes de formation destinés aux membres des collectivités des coalitions et qu'elle avait fourni de l'information aux membres et non-membres des coalitions pour permettre à leurs entrepreneurs de décrocher des emplois associés aux projets pipeliniers de TransCanada PipeLines Ltd.

Opinions des parties

Nekaneet et Red Pheasant, dans le cadre de leurs interventions et dans leur preuve écrite, ont fait part de leurs préoccupations concernant les effets que le projet pourrait avoir sur le plan de l'environnement, de leurs valeurs spirituelles et culturelles ainsi que de leur histoire. Elles ont demandé que l'Office protège les sites culturels importants s'il approuve le projet, notamment la région des Great Sand Hills, les cercles de tipi et les roues médicinales. Nekaneet a nommé en particulier les collines Cypress/Fort Walsh, site du massacre de la mission d'Assiniboia, et Red Pheasant les régions du lac Sounding, de la rivière Battle et du ruisseau Eye Hill.

La chef Pahtayken a fait savoir au cours de son témoignage que les membres de Nekaneet continuent d'utiliser leurs terres traditionnelles pour des cérémonies, la cueillette de plantes médicinales et de baies, ainsi que la chasse. Lorsque l'avocat de l'Office lui a demandé d'indiquer les effets possibles du projet, elle a exprimé des préoccupations au sujet de la possibilité de rupture du pipeline et d'explosion et du processus de consultation en général. Quand il lui a demandé des suggestions sur la façon d'atténuer les effets négatifs du projet, la chef Pahtayken a recommandé d'observer les lois du Créateur.

À l'occasion de son témoignage, le conseiller Sauvie a déclaré que les membres de Red Pheasant continuent d'utiliser leurs terres traditionnelles et leurs territoires cédés par traités pour la chasse, des rassemblements spirituels et des cérémonies, la cueillette de plantes médicinales et de baies,

les inhumations et les offrandes à des sites sacrés. Lorsqu'on lui a demandé quels seraient les effets possibles du projet sur ces activités, le conseiller Sauvie a indiqué qu'il ne pouvait répondre à cette question parce que Red Pheasant n'avait pas actuellement la capacité de fournir l'information voulue. Il a laissé entendre que les effets négatifs possibles du projet pourraient être atténués au moyen de consultations adéquates de la part de Keystone.

Nekaneet et Red Pheasant ont exprimé leur intérêt pour les retombées économiques du projet dans les domaines de la formation, des occasions d'affaires, de la sous-traitance et de l'emploi en général, surtout pour le long terme. Elles ont toutes les deux mentionné la notion de « clause de contenu autochtone » et exprimé le souhait qu'elle soit appliquée d'une manière qui ne soit pas injustement désavantageuse pour les Premières nations.

Alexander, Bande des Blood et FSIN

Alexander a soulevé des préoccupations générales concernant les effets du projet du point de vue environnemental, spirituel, culturel et historique. Dans sa lettre de commentaires, la Bande des Blood a traité brièvement des effets possibles sur le patrimoine culturel lié à ses terres traditionnelles et le maintien des pratiques courantes sur ces terres. La Bande des Blood a réitéré qu'à son avis, il faut traiter directement avec elle pour déterminer et résoudre les effets possibles qui touchent expressément la collectivité des Blood.

La FSIN, dans sa deuxième lettre de commentaires, a signalé que l'information fournie par Keystone au sujet des effets possibles du projet sur les Premières nations comportait des lacunes, citant en exemple les territoires de chasse que le projet allait traverser. Elle a déclaré que la zone de participation de 50 km était donc imparfaite, car elle ne tenait pas compte de cette information.

Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin

Sweetgrass et Moosomin ont déclaré qu'elles s'inquiétaient des effets possibles du projet sur leurs droits ancestraux et leurs droits issus de traités, sur leur capacité de choisir des terres aux termes de la *Treaty Land Entitlement Act* (loi sur les droits fonciers issus de traités) de la Saskatchewan; elles ont aussi exprimé des préoccupations plus générales concernant les effets de nature environnementale, spirituelle, culturelle et économique. Elles ont fait observer dans leur preuve écrite que le projet traverserait leurs terres traditionnelles, lesquelles, d'après la description qui leur est donnée, comprennent des parties de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest et du nord des États-Unis. Lorsque Keystone et l'Office leur ont demandé de fournir des renseignements supplémentaires sur les effets négatifs qu'elles prévoyaient, Sweetgrass et Moosomin ont déclaré qu'elles ne le feraient qu'après avoir été consultées convenablement par la Couronne. Elles ont réitéré cette réponse lorsque l'Office leur a demandé de présenter des recommandations sur la façon d'atténuer les effets négatifs du projet le cas échéant.

Opinion de l'Office

Processus de consultation

Lorsque l'Office passe en revue le programme de consultation des Autochtones proposé par le demandeur, il accorde une attention particulière à plusieurs aspects. Premièrement, le demandeur a-t-il recensé et contacté les groupes autochtones qui conviennent? Deuxièmement, a-t-il vraiment cerné et pris en compte autant qu'il le pouvait les préoccupations soulevées? Troisièmement, a-t-il donné des renseignements complets à l'Office sur ses activités et sur les questions résolues et celles qui ne le sont pas? L'engagement à la participation des groupes autochtones dès le début est un facteur critique du processus d'examen réglementaire. Il permet d'échanger de l'information en temps opportun ainsi que de prendre en compte les préoccupations des Autochtones à l'étape de conception du projet; il peut aider à créer des relations productives pour toute la durée du projet; il fait connaître à l'Office les préoccupations éventuelles des Autochtones au sujet des incidences d'un projet. La portée et l'étendue des consultations que le demandeur doit mener sont fonction, en grande partie, de la nature du projet et des effets qu'il pourrait avoir sur les droits et les intérêts autochtones.

L'Office a entendu beaucoup d'éléments de preuve au sujet du programme de participation des Autochtones mis en œuvre par Keystone, tant de la part de Keystone que des intervenants autochtones. Un certain nombre de ces intervenants ont manifesté de l'insatisfaction à propos du programme et des plaintes selon lesquelles la consultation n'avait pas été adéquate. L'Office a étudié à fond toute la preuve et en a conclu que le programme de Keystone a été satisfaisant et que les groupes autochtones appropriés ont eu l'occasion de faire connaître leurs points de vue sur le projet soit à Keystone, soit à l'Office, soit aux deux. Le corridor de Keystone, d'une largeur de 100 kilomètres et centré sur le tracé proposé du pipeline, a constitué un point de départ raisonnable pour son programme de consultation. La société a en outre contacté et consulté des groupes additionnels situés à l'extérieur du corridor après avoir reçu des recommandations de groupes autochtones déjà contactés et des ministères provinciaux et fédéraux.

L'Office estime que la conception du programme de consultation était adéquate pour recenser et comprendre les effets possibles du projet sur les Autochtones. En dépit des quelques problèmes de communication, Keystone a fait participer de façon significative les groupes autochtones susceptibles d'être touchés par le projet ou a offert à ces groupes une possibilité raisonnable de discuter de leurs préoccupations. L'Office est convaincu que Keystone est résolue à poursuivre sa démarche de consultation auprès des groupes autochtones, faisant ou non partie des coalitions, pendant toute la vie utile du projet.

L'Office constate que Keystone a parfois eu des difficultés à déterminer qui étaient les personnes-ressources des collectivités ou à obtenir des réponses de certains groupes en temps opportun. L'Office s'attend à ce que les promoteurs fassent plus d'une ou deux tentatives pour engager la participation des groupes autochtones susceptibles d'être touchés, mais il encourage aussi les groupes autochtones à saisir les occasions de participation aux processus des promoteurs. Bien que ce ne soit pas une obligation, c'est une façon très efficace de faire entendre leurs doléances avant que le promoteur ne prenne des décisions critiques. Les Autochtones peuvent faire connaître leurs préoccupations directement à l'Office, mais ils ne peuvent se plaindre d'un processus de consultation inadéquat de la part d'un promoteur s'ils ne font pas d'effort raisonnable pour désigner leurs représentants ou participer activement à des discussions avec le promoteur. L'Office encourage Keystone à poursuivre l'élaboration de protocoles de communication avec les groupes autochtones, particulièrement lorsque ceux-ci permettent de dissiper rapidement la confusion au sujet de la représentation des collectivités.

L'Office constate que certains groupes autochtones qui ne se sont pas joints à une coalition communautaire étaient préoccupés par les études sur le ST produites par les coalitions. Elles ont dit que les études sur le ST menées sans leur apport formel ne pouvaient satisfaire adéquatement à leurs besoins. L'Office appuie les efforts déployés pour adopter une démarche de participation des Autochtones à la fois innovatrice et respectueuse de la culture, mais il fait observer que le recours aux coalitions ne devrait pas empêcher les groupes autochtones qui n'ont pas pris part aux coalitions de communiquer leurs vues directement à Keystone. Cette dernière devrait continuer de consulter les groupes autochtones qui s'intéressent à la zone de projet, même s'ils ne font pas partie d'une coalition.

L'Office a proposé une condition enjoignant à Keystone de poursuivre les consultations auprès des groupes autochtones qui ont exprimé un intérêt à l'égard du projet au sujet des détails de l'étape de construction du projet et de son plan de suivi des procédés visant à protéger le patrimoine et les ressources traditionnelles des Autochtones. L'Office enjoindrait également à Keystone de transmettre à l'Office une mise à jour sur ses activités de consultation des Autochtones avant le début de la construction.

Effets éventuels du projet

En ce qui touche les effets physiques négatifs éventuels du projet, l'Office fait observer qu'on a allégué l'existence d'usages traditionnels des terres se trouvant le long du tracé proposé, mais qu'aucune preuve précise n'a été présentée à cet égard. Une grande partie du pipeline proposé se trouverait sur des terres privées ou des terres publiques occupées, et on n'a fourni aucune preuve établissant que le projet aurait des effets sur des secteurs où les Autochtones pratiquent actuellement des activités traditionnelles.

L'Office n'a donc devant lui aucune preuve d'effets négatifs du projet sur l'usage des terres à des fins traditionnelles par les Autochtones.

Un certain nombre de participants autochtones, tant des intervenants que des auteurs de lettres de commentaires, ont exprimé des préoccupations quant aux effets que le projet pourrait avoir sur des sites sacrés ou historiques, des sites archéologiques ou d'autres sites importants. L'Office rappelle que Keystone s'est engagée à poursuivre sa démarche de consultation et de participation des Autochtones pendant la construction et l'exploitation du pipeline, par le truchement du programme intégré de sensibilisation publique de TransCanada PipeLines Ltd. Tel que mentionné plus haut, l'Office imposera une condition à cet effet. Il souligne, en outre, que Keystone s'est engagée à tenir compte, dans la mesure du possible, des recommandations concernant l'atténuation que les coalitions communautaires ont mises de l'avant. Si des sites importants venaient à être découverts, Keystone devra mettre en œuvre les procédures définies dans les lois de l'Alberta et de la Saskatchewan concernant les ressources et le patrimoine, et les dispositions de son plan de protection de l'environnement.

Pour ce qui concerne les préoccupations soulevées à l'égard de la région des Great Sand Hills, l'Office remarque l'engagement de Keystone de poursuivre le travail de collaboration avec les collectivités autochtones. Il constate, de plus, que Keystone s'est engagée à produire un plan détaillé de remise en état pour la région que doit traverser son pipeline. Il est à noter que le rapport d'examen environnemental préalable traite en détail des effets sur l'environnement et des mesures d'atténuation relatives à cette région. L'Office imposera une condition exigeant que Keystone présente dans son plan de protection de l'environnement un plan de remise en état portant expressément sur la région en question.

Les débouchés économiques et le développement des capacités constituaient également d'importantes préoccupations pour tous les groupes autochtones qui ont participé à l'audience ou ont transmis des lettres de commentaires.

Keystone a déclaré dans sa demande qu'elle fera du travail de développement des capacités auprès des collectivités autochtones, ce qui pourrait englober de la formation et des emplois reliés au projet. Jusqu'à présent, Keystone a donné suite à son engagement en parrainant des programmes de formation et en renseignant les sociétés autochtones sur la formation et les exigences d'inscription. L'Office invite Keystone à poursuivre son travail auprès des collectivités autochtones pour s'assurer qu'elles aient l'occasion de participer à la formation et qu'elles bénéficient de chances égales de décrocher des contrats de travail dans le cadre du projet envisagé, s'il devait être approuvé.

Chapitre 10

Questions environnementales et socioéconomiques

L'Office examine les questions environnementales et socioéconomiques sous le régime de la LCÉE et de la Loi sur l'ONÉ. Il s'attend à ce que les promoteurs cernent et prennent en ligne de compte les effets que leur projet peut avoir sur des éléments biophysiques et socioéconomiques, déterminent les mesures à prendre pour atténuer ces effets, évaluent l'importance des effets résiduels qui subsistent après l'application des mesures d'atténuation et rehaussent les retombées positives du projet.

Ce chapitre résume le processus d'évaluation environnementale (ÉE) que l'ONÉ a mené au cours de son étude du projet. On y examine également des questions soulevées durant l'audience qui ne sont pas traitées à fond dans le REEP établi en vertu de la LCÉE, dont celles que le SCC a soulevées au sujet du processus d'évaluation environnementale. Enfin, le chapitre aborde des questions d'ordre socioéconomique qui ne relèvent pas de la LCÉE.

10.1 Processus d'examen environnemental préalable

Le projet, tel qu'il est proposé, exige la délivrance d'un certificat aux termes de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, ce qui déclenche la conduite d'une ÉE sous le régime de la LCÉE. Suivant le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* de la LCÉE, un examen préalable est le type d'évaluation environnementale requis en vertu de la LCÉE étant donné que le projet ne nécessite pas l'aménagement de nouvelles emprises sur plus de 75 km.

Conformément au *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences en matière d'évaluation environnementale*, pris aux termes de la LCÉE, l'ONÉ a coordonné la participation des autorités responsables (AR) et des autorités fédérales (AF) à l'ÉE requise en vertu de la LCÉE, laquelle a été menée dans le cadre du processus d'audience de l'ONÉ.

À l'issue du volet oral de l'audience, l'Office a diffusé une ébauche du REEP, le 1er décembre 2009, et accordé une période de deux semaines pour le dépôt de commentaires à son sujet. L'Office a reçu des observations de la part de Transports Canada et d'Environnement Canada, et Keystone a fourni une réplique à ces commentaires.

Le REEP définitif reflète les commentaires reçus au cours de la période prévue à cette fin, ainsi que l'analyse que l'Office a faite des effets biophysiques et socioéconomiques du projet et des mesures d'atténuation proposées, compte tenu de la description du projet, des éléments à examiner et de la portée de ces éléments. Le REEP recommande des conditions dont l'Office pourrait assortir toute approbation réglementaire accordée et puis évalue la probabilité que le projet engendre des effets négatifs importants.

Opinion de l'Office

En ce qui touche la décision de réglementation qu'il doit rendre en vertu de la Loi sur l'ONÉ, l'Office a examiné le REEP et les recommandations qu'il renferme.

Dans le cadre du REEP, l'Office a déterminé que pourvu que soient mises en œuvre les méthodes de protection de l'environnement et les mesures d'atténuation proposées par Keystone, ainsi que ses propres recommandations, le projet n'est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants.

Ainsi, l'Office adopte les recommandations formulées dans le REEP et en fera des conditions dont il assortira le certificat.

Pour en savoir davantage sur l'évaluation des effets environnementaux et socioéconomiques que l'Office a effectuée en vertu de la LCÉE, le lecteur est prié de se reporter au REEP, qui figure à l'annexe IV des présents Motifs de décision.

10.2 Questions soulevées par le SCC relativement au processus d'ÉE

Le SCC n'a pas déposé de preuve à titre d'intervenant, mais il a contre-interrogé exhaustivement les témoins de Keystone et présenté une plaidoirie finale par écrit. En gros, le SCC a contesté le projet de Keystone sous trois principaux rapports dont Keystone aurait dû tenir compte à son avis, soit :

1. l'exploitation des sables bitumineux en amont et le raffinage des produits en aval, et leur lien avec la portée du projet et l'évaluation environnementale de ses effets directs et cumulatifs;

2. les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées au projet et leur impact du point de vue du changement climatique;

3. des questions afférentes à des scénarios de désaffectation hâtive.

Opinions des parties

Le SCC a argué que Keystone ne s'est pas acquittée des exigences et des responsabilités qu'impose l'alinéa 16. (1)*a)* de la LCÉE. Il a soulevé des questions concernant les activités ou projets antérieurs, actuels et futurs dont Keystone a tenu compte dans l'évaluation des effets cumulatifs. Il a souligné que Keystone, dans le cadre de sa demande et de son évaluation des effets du projet, avait mentionné plusieurs fois que les sables bitumineux de l'Alberta représentaient la principale source de pétrole qui alimenterait le pipeline Keystone XL et que la CAGM en serait le marché de raffinage. Le SCC a également soulevé des questions sur les émissions de GES produites par les sables bitumineux et le raffinage du pétrole en aval. Il a tenté d'établir que l'exploitation en amont des sables bitumineux et le raffinage des produits en aval

ont une corrélation directe et un lien causal avec le projet envisagé et que Keystone avait négligé de prendre en compte les effets directs et cumulatifs de ces activités dans son évaluation.

En particulier, le SCC a fait valoir que Keystone n'avait pas tenu compte des effets cumulatifs associés à la source même du pétrole, à son raffinage ou à son utilisation finale sur le plan du climat, de la qualité de l'air, de l'eau, des terres humides, de la fragmentation de l'habitat, de la biodiversité, de la faune, de la santé des collectivités, ainsi que de l'agriculture et de la production alimentaire.

En ce qui touche les émissions de GES occasionnées par le pipeline, le SCC a mis en doute la méthode utilisée pour prédire les émissions du projet, y compris leur quantification et leur analyse. Il a argué que Keystone n'avait présenté ni évaluation, ni inventaire, ni modélisation, ni analyse scientifiquement défendable concernant les émissions de GES associées au pipeline et leurs effets sur le changement climatique.

Enfin, le SCC a déclaré que Keystone avait omis de présenter des scénarios de désaffectation qui tiennent compte de la possibilité que l'offre et la demande de pétrole soient limitées du fait de l'adoption de lois sur le changement climatique qui se dessinent au Canada et aux États-Unis, notamment une politique de plafonnement et d'échange, ou une taxe sur le carbone. Si ces scénarios se réalisaient, la production de pétrole pourrait s'en trouver limitée, ce qui pourrait conduire à une sous-utilisation du pipeline et nécessiter la désaffectation du projet avant la fin de sa durée utile projetée de 40 ans.

Opinion de Keystone

Keystone a soutenu qu'elle avait déterminé la portée de son évaluation environnementale et socioéconomique (ÉES) en fonction des exigences du *Guide de dépôt* de l'ONÉ et des articles 15 et 16 de la LCÉE, et qu'elle y avait inclus tous les ouvrages dont elle demandait l'approbation de même que les activités et entreprises directement associées à ceux-ci. L'ÉES définissait les éléments biophysiques et socioéconomiques à évaluer, et leurs limites spatiales et temporelles. Keystone a souligné que la liste des ouvrages et activités concrètes ne comprend pas des installations associées à des opérations en amont ou en aval, car celles-ci débordent la portée de l'évaluation, tant sous le régime de la Loi sur l'ONÉ que sous celui de la LCÉE.

Pour ce qui est de l'évaluation des effets cumulatifs aux termes de la LCÉE, Keystone a soutenu qu'il s'agit d'évaluer la possibilité que des effets résiduels du projet se conjuguent ou se superposent à ceux de projets antérieurs, actuels ou prévus. Elle a indiqué qu'une liste d'inclusion avait été dressée pour répertorier les projets existants et futurs dont les effets se superposeraient à ceux du projet, tel qu'il est exposé à la section 8.5 du REEP. De plus, les projets antérieurs étaient reflétés dans les conditions de référence définies pour le projet.

Keystone a soutenu, en outre, que la mise en valeur des sables bitumineux fait l'objet d'un processus distinct d'examen réglementaire qui tient vraisemblablement compte des effets de l'exploitation de ces ressources, y compris les émissions de gaz à effet de serre.

En ce qui concerne les émissions de GES occasionnées par le projet comme tel, Keystone a admis qu'elle n'avait pas effectué de modélisation ni d'évaluation quantitative pour produire des

chiffres concrets et que son évaluation était fondée purement sur le jugement professionnel et sur l'expérience qu'elle avait acquise dans le cadre d'autres projets pipeliniers.

Keystone a soutenu que les émissions de GES du projet seraient minimes comparativement aux inventaires provinciaux ou nationaux. Elle a argué que le projet n'en produirait qu'au cours de la construction du pipeline et qu'elles seraient liées au fonctionnement des engins de construction.

Keystone a déclaré qu'il n'avait pas été tenu compte dans l'ÉES de politiques ou de programmes émergents en matière de changement climatique qui limiteraient l'offre et la demande de pétrole, ni donc de la possibilité d'une désaffectation hâtive. Elle a émis la supposition que ses expéditeurs avaient peut-être envisagé, au moment d'évaluer le projet, des scénarios où intervenaient les politiques sur le changement climatique.

Opinion de l'Office

L'Office constate que le grand public est de plus en plus sensibilisé, et ne cesse de s'informer, au sujet du changement climatique et des émissions de GES. Afin de s'acquitter de son mandat relativement à l'intérêt public, l'Office a décidé d'autoriser le SCC à poser des questions au sujet du rapport entre le projet de Keystone XL et d'autres projets ou activités sources d'effets environnementaux.

D'après les faits dont l'Office a été saisi, le pipeline de Keystone XL part du carrefour de Hardisty, en Alberta, auquel aboutissent diverses sortes de pétrole provenant de nombreuses sources en amont (figure 3.2). Le demandeur ne sollicite pas l'autorisation de produire le pétrole qu'il propose de transporter, ni d'approvisionner le pipeline en pétrole. De plus, les installations en amont sont, ou seront, réglementées par d'autres administrations gouvernementales et exploitées par toutes sortes d'entreprises. Il en va de même des installations en aval, auxquelles le projet pourrait permettre de livrer du pétrole brut à plusieurs raffineries au Texas et en Louisiane.

Le dossier de la preuve n'a pas convaincu l'Office qu'il y a des motifs suffisants pour inclure une étude des installations en aval ou en amont, que ce soit sous le régime de la LCÉE ou celui de la Loi sur l'ONÉ.

Points à examiner relativement à la LCÉE

La LCÉE ne donne pas d'indications précises au sujet des ouvrages qui devraient ou non être inclus dans la portée d'un projet, mais la pratique courante veut que la portée d'un projet évalué en vertu de la LCÉE ne vise que les entreprises physiques qui font l'objet de la demande du promoteur ou dont la réalisation est susceptible d'avoir un lien avec l'ouvrage proposé. Cela englobe la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation du projet, de même que toute activité connexe.

Compte tenu des faits susmentionnés, l'Office a déterminé qu'aucun autre ouvrage n'était suffisamment lié au projet pour être inclus dans la portée de l'évaluation. Les installations en amont et en aval dont le SCC fait mention ne font pas partie du projet visé par la demande, ne constituent pas des entreprises du demandeur dont la réalisation auraient un lien avec le projet et ne sont pas liées directement au projet. Par conséquent, l'Office était d'avis qu'elles débordent la portée du projet et la portée de l'évaluation environnementale[4]. Qui plus est, aucune disposition de la LCÉE ne laisse entendre qu'il est conforme à l'esprit ou à la portée de cette loi que l'ÉE d'un projet exige une évaluation plus large de tout un secteur industriel, même s'il est indirectement lié au projet sous certains aspects.

En application de la LCÉE, l'Office examine les effets environnementaux du projet et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement. L'Office peut tenir compte d'effets précis découlant d'autres projets ou activités, dans la mesure où ceux-ci interagissent cumulativement avec les effets du projet. L'Office souligne qu'il faut alors que le projet principal, tel qu'on en a défini la portée, et les autres projets ou activités considérés aient des effets résiduels mesurables ou démontrables, et que ces effets interagissent les uns avec les autres ou se superposent. L'Office juge que l'étendue spatiale des effets du projet sur la qualité de l'air, l'eau, les zones humides, la fragmentation de l'habitat, la biodiversité, la faune et d'autres composantes socioéconomiques n'est pas assez grande pour que ceux-ci interagissent avec les effets de projets ou d'activités en amont ou en aval ou se combinent à ceux-ci. Quant aux effets cumulatifs associés au changement climatique, l'Office souligne qu'il faut distinguer la production d'émissions de la production d'effets sur le changement climatique. En l'espèce, il estime que bien qu'il pourrait y avoir des émissions résiduelles mineures, celles-ci ne seraient vraisemblablement pas suffisantes pour contribuer de façon significative aux inventaires des émissions provinciaux ou nationaux, qui servent de point de départ pour évaluer les effets sur le changement climatique.

Points à examiner relativement à la Loi sur l'ONÉ

L'Office a fait savoir à de nombreuses occasions qu'aux termes de la Loi sur l'ONÉ, il doit examiner les effets environnementaux et socioéconomiques d'un projet lorsqu'il se penche sur la question de savoir si le projet est d'utilité publique. Quand on lui demande d'examiner les effets d'installations en amont ou en aval qui sont liées au projet à l'étude mais qui n'en font pas partie intégrante, l'Office détermine s'il y a ou non

4 Se reporter à la Portée de l'évaluation environnementale jointe au REEP, annexe IV des présents Motifs de décision.

un lien ou un rapport direct entre les installations en amont ou en aval et le projet visé par la demande.

Selon l'Office, il n'y aucune preuve de lien ou de rapport entre le projet visé par la demande et d'autres projets ou activités qui feraient en sorte que des émissions provenant d'activités en amont soient connexes à l'examen de la présente demande par l'Office. L'exploitation des installations en amont ne dépend pas de la construction du pipeline de Keystone XL; il est probable que leur exploitation se poursuivra que ce pipeline soit construit ou non. De plus, l'examen des effets de ces activités ne contribuera pas au processus décisionnel de l'Office en application de l'article 52, ni aidera-t-il l'Office à décider si la demande est d'utilité publique. Dans un même ordre d'idée, l'Office estime que le raffinage et la consommation en aval des produits pétroliers expédiés par le projet sont trop éloignés et ne sont pas connexes à son examen de la question de savoir si le projet est d'utilité publique.

Pour ce qui est de l'assertion du SCC selon laquelle Keystone a omis d'inventorier, de modéliser et de quantifier les émissions de GES associées au projet, l'Office ne pense pas qu'il faille en conclure que les émissions de GES du projet seraient importantes. Toutefois, par souci de transparence et de responsabilisation, et pour apaiser les préoccupations du public, l'Office croit qu'il serait approprié, et avantageux, que Keystone quantifie les émissions de GES associées au projet et confirme l'hypothèse que les volumes et les taux d'émissions seront négligeables. À cette fin, l'Office a décidé d'imposer la condition 15.

En ce qui touche les arguments du SCC concernant la possibilité que les politiques émergentes sur le changement climatique influent sur l'offre et la demande de pétrole et donc sur le besoin du pipeline, au point de provoquer sa désaffectation hâtive, l'Office fait remarquer qu'aucune preuve n'a été produite pour démontrer comment ou pourquoi un tel scénario entraînerait nécessairement une désaffectation hâtive du pipeline ou dans quelle mesure ce scénario pourrait être vraisemblable. En conséquence, l'Office juge que l'argument est plus hypothétique que vraisemblable.

10.3 Questions d'ordre socioéconomique

L'Office s'attend à ce que les sociétés définissent et prennent en ligne de compte l'incidence qu'un projet peut avoir sur les conditions socioéconomiques, ce qui comprend l'atténuation des effets négatifs et l'amélioration des retombées positives.

Les effets socioéconomiques qui relèvent de la LCÉE sont examinés dans le REEP. La LCÉE tient compte des effets socioéconomiques indirects qui résultent de changements environnementaux entraînés par la réalisation du projet. Les effets socioéconomiques directs

attribuables à l'existence du projet comme tel sont évalués sous le régime de la Loi sur l'ONÉ. Nous les examinons ci-après.

10.3.1 Infrastructure et services

Keystone a indiqué que les possibilités d'hébergement pour les travailleurs affectés à la construction du pipeline pourraient être insuffisantes à certains endroits, spécialement en Saskatchewan.

Elle a déclaré que l'hébergement des travailleurs sera la responsabilité des divers entrepreneurs qui participeront au projet. Dans le cadre du processus d'appel d'offres, Keystone demandera aux entrepreneurs de lui présenter leurs plans d'hébergement pour les travailleurs, aux fins d'approbation, lesquels pourraient inclure l'usage de baraquements. S'il est techniquement et économiquement possible, ces baraquements seront situés sur des sites qui ont déjà servi à des fins similaires, tels que ceux qui ont été utilisés à Oyen (Alberta) lors du projet Keystone de base et à Shaunavon (Saskatchewan) pour le pipeline de Foothills.

Selon les plans préliminaires du projet Keystone XL, on prévoit installer des baraquements de type dortoir dans les villes d'Oyen (Alberta) et de Shaunavon (Saskatchewan), ou aux environs. Ces baraquements comprennent des chambres à coucher (comme dans un motel) avec toilettes et douches, mais pas de cuisines. Ce type de logement est utilisé actuellement à Oyen pour le projet Keystone de base.

Keystone a indiqué que d'après ses premiers entretiens avec les représentants des villes d'Oyen et de Shaunavon, ceux-ci étaient ouverts à l'idée d'accueillir des baraquements de construction temporaires et désireux de collaborer étroitement avec Keystone et ses entrepreneurs à mesure que les besoins en logements de ce type se préciseraient (c'est-à-dire l'échéancier, l'endroit, les dimensions, le nombre de travailleurs). Les deux villes ont proposé des sites sur des propriétés municipales qui pourraient convenir pour l'installation de baraquements temporaires.

Keystone s'est engagée à obtenir au préalable toute approbation municipale ou provinciale requise pour l'installation et l'exploitation de baraquements temporaires servant à loger les ouvriers de construction. De plus, elle-même, ou ses entrepreneurs, définiront clairement les règles et les protocoles de sécurité à suivre, les conséquences en cas de manquement et les autres attentes concernant la conduite des travailleurs qui utilisent les baraquements.

Keystone a indiqué qu'il n'y aura pas d'effets significatifs à long terme sur les collectivités en raison du caractère passager et de la durée relativement courte de la période de construction, mais que, en revanche, l'utilisation accrue des services d'hébergement et d'alimentation des localités et l'optimisation des retombées pour l'économie locale auront un impact à court terme positif.

Opinions des parties

Aucune des parties à l'instance n'a fait état de préoccupations concernant l'incidence du projet sur l'infrastructure et les services, et aucun commentaire n'a été reçu à ce sujet.

10.3.2 Emploi et économie

Keystone a déclaré que les emplois, directs et indirects, créés au cours de la construction des installations se chiffreraient à environ 5 310 mois-personnes et équivaudraient à un montant estimatif de 58 M$ CAN en salaires. Des taxes foncières supplémentaires, estimées à 8 M$ CAN, seront versées annuellement aux municipalités où le pipeline et le terminal Hardisty B sont situés.

Opinions des parties

L'AFL et le SCEP ont lamenté le fait que des occasions de créer des emplois à l'échelle locale, régionale et nationale seront ratées à défaut d'assurer la transformation à valeur ajoutée des produits pétroliers expédiés via le pipeline Keystone XL. Cette question est examinée au chapitre 4.

Opinion de l'Office

L'Office juge que les incidences socioéconomiques du projet Keystone XL se limiteront à la période de construction, relativement courte, et n'auront pas d'influence importante à long terme sur les collectivités environnantes. L'Office prend acte de la preuve de Keystone selon laquelle les villes directement touchées ont réagi positivement à la présence provisoire de baraquements de travailleurs et il ne constate aucune preuve démontrant que l'utilisation accrue des services d'hébergement et de restauration des collectivités n'aurait pas d'incidence positive à court terme sur les économies locales. Quant aux craintes de l'AFL et du SCEP relativement aux occasions d'emploi qui ne se matérialiseraient pas dans les secteurs du raffinage et de la valorisation, l'Office en traite au chapitre 4 des présents Motifs de décision.

Chapitre 11

Décision de l'Office concernant l'intérêt public

11.1 L'intérêt public canadien

L'Office a pour raison d'être de promouvoir, dans l'intérêt public canadien, la sûreté et la sécurité, la protection de l'environnement et l'efficience de l'infrastructure énergétique au chapitre de la réglementation des pipelines, des lignes internationales de transport d'électricité et de la mise en valeur des ressources énergétiques. Eu égard à la demande de Keystone XL, il incombe à l'Office de déterminer si le projet est d'utilité publique en conformité avec l'article 52 de la *Loi*.

Pour ce faire, il tient compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents, y compris les conséquences sur l'intérêt public que peut avoir sa décision. La *Loi* lui accorde beaucoup de latitude pour exercer ses pouvoirs, mais il doit en interpréter et appliquer les dispositions de manière à servir l'intérêt de la population canadienne.

Toutes les questions et préoccupations dont l'Office a été saisi ont été examinées dans le contexte de toutes les étapes du cycle de vie du projet (c'est-à-dire, la conception, la planification, la construction, l'exploitation, la désaffectation et la cessation d'exploitation).

L'Office a décrit comme suit la notion d'intérêt public :

> *L'intérêt public englobe les intérêts de tous les Canadiens et Canadiennes; il s'agit d'un équilibre des intérêts économiques, environnementaux et sociaux qui change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société. À titre d'organisme de réglementation, l'Office doit évaluer la contribution d'un projet au bien public général, et ses inconvénients éventuels, en peser les diverses conséquences, et rendre une décision*[5].

Les facteurs à prendre en considération sous le régime de la Loi sur l'ONÉ et les critères à appliquer pour en arriver à une décision quant au caractère d'utilité publique du projet, tant pour le présent que pour le futur, peuvent varier selon la demande visée, et comprennent la nature du projet, le lieu, le produit en cause, les divers segments de population touchés par la décision et l'objet des dispositions pertinentes de la Loi sur l'ONÉ.

Le critère du « caractère de l'intérêt public, tant pour le présent que pour le futur » qui doit être respecté en application de la partie III de la Loi sur l'ONÉ oblige l'Office à apprécier la preuve pertinente versée au dossier et à décider si le projet est conforme à l'intérêt public et d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur. Chaque demande comporte généralement des avantages et des inconvénients sur lesquels l'Office doit exercer son jugement éclairé en se fondant sur une analyse approfondie de la preuve dont il est dûment saisi pour en arriver à sa décision définitive.

---

5 Motifs de décision GH-1-2006, mai 2007, chapitre 2, page 10

La section 11.2 renferme l'évaluation faite par l'Office de l'ensemble des avantages et inconvénients du pipeline Keystone XL relativement à la décision qu'il doit rendre en application de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ.

11.2 Appréciation des avantages et inconvénients du pipeline Keystone XL

Avantages

Selon l'Office, les avantages économiques du pipeline Keystone XL découlent principalement de l'accroissement de la concurrence et des options de transport additionnelles dont les expéditeurs peuvent se prévaloir. À son avis, le projet fera en sorte qu'il y ait suffisamment de capacité pour expédier les approvisionnements croissants en provenance du BSOC à la CAGM, que l'Office considère comme un vaste marché stratégique à long terme pour le pétrole brut de l'Ouest canadien. Le pipeline XL permettra à tous les producteurs d'encaisser des rentrées nettes qui reflètent la pleine valeur marchande de leur production. Ces rentrées nettes produisent des recettes fiscales pour les programmes sociaux des gouvernements et des revenus que l'industrie réinvestit dans l'économie. L'Office juge que ces investissements profitent à tous les Canadiens.

L'Office croit que le pipeline Keystone XL, en créant de nouveaux débouchés pour le pétrole brut canadien, atténuerait le risque de saturation sur les marchés actuels. L'Office estime que les engagements financiers considérables pris par les expéditeurs sous forme d'ententes exécutoires visant l'expédition de 60 300 m3/j (380 kb/j) de pétrole brut sur 17 ans en moyenne indiquent que la CAGM se révélera un marché profitable à long terme pour les producteurs de brut canadien.

Inconvénients

À l'instar de Keystone, l'Office croit qu'il n'y a pas actuellement de capacité excédentaire pour le transport pipelinier entre l'Ouest canadien et la CAGM, mais il a été démontré au cours de l'instance que l'approbation de la demande pourrait donner lieu à une capacité physique excédentaire pendant un certain temps pour les exportations de pétrole brut de l'Ouest canadien. D'après la preuve, les pipelines existants pourraient connaître des baisses de volumes des expéditions pendant un certain temps et les expéditeurs sur ces réseaux pourraient devoir payer des droits plus élevés. Il pourrait s'ensuivre, à court terme, des rentrées nettes plus faibles pour les producteurs. En conséquence, l'Office est d'avis que les inconvénients économiques du projet sont surtout les coûts que les tierces parties commerciales devraient subir.

Deuxièmement, en application de la LCÉE, l'Office a conclu que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement; certains effets physiques se feront toutefois sentir et l'Office les a examinés en conformité avec la Loi sur l'ONÉ. L'Office fait observer que le bruit ambiant sera plus élevé en raison de la présence des stations de pompage, et qu'il y aura augmentation des émissions atmosphériques lors de la construction et de l'exploitation du projet, perte ou altération éventuelle parmi la faune et les habitats fauniques et incidence sur la végétation de long de l'emprise. Enfin, l'Office prévient qu'un projet de cette nature influe sur les propriétaires fonciers et les personnes qui possèdent des intérêts sur les terrains traversés par l'emprise, notamment durant l'étape de la construction.

Conciliation des avantages et des inconvénients

Lorsqu'il a apprécié les avantages et les inconvénients du projet, l'Office a déterminé que les avantages du pipeline Keystone XL l'emportent sur ses inconvénients. Il est fort probable que la plupart des producteurs de l'Ouest canadien profiteront de ce pipeline à la longue, grâce aux nouveaux débouchés, à la plus grande sélection offerte aux clients et aux gains d'efficience découlant de la concurrence entre les pipelinières. En revanche, un éventuel excédent de capacité physique pour les exportations de pétrole brut de l'Ouest canadien pourrait se matérialiser pendant un certain temps, de sorte que les expéditeurs pourraient avoir à payer des droits plus élevés. Or l'Office ne possède aucune preuve convaincante le portant à croire que le coût éventuel de cette sous-utilisation ne pourrait être géré par des parties industrielles averties. L'Office fait également remarquer que les sables bitumineux de l'Alberta constituent une source d'approvisionnements dont la croissance sera considérable à long terme. En conséquence, l'Office est d'avis que l'utilisation de l'ensemble des pipelines de l'Ouest canadien augmentera sans doute avec le temps.

L'Office estime qu'en l'espèce, c'est le libre exercice de la concurrence qui sera le mieux en mesure de servir l'intérêt public. Pour rendre une décision à cet égard, l'Office doit concilier les rajustements négatifs qui pourraient marquer le marché à courte échéance et les avantages à long terme du pipeline Keystone XL auxquels on peut s'attendre. En ce qui concerne les aspects économiques, l'Office juge que les avantages à long terme de ce projet l'emportent sur les inconvénients de courte durée parce que les installations pipelinières constituent, de par leur nature, des infrastructures à long terme.

Quant aux inconvénients susmentionnés, l'Office fait observer que l'infrastructure énergétique influe habituellement sur certaines personnes dont les terres jouxtent ou accueillent les installations; l'Office s'est penché sur ces incidences en étudiant la demande. L'Office constate que l'utilisation par Keystone d'une emprise contiguë à des emprises existantes permettra à l'entreprise de maintenir à un minimum tout morcellement supplémentaire du paysage. De plus, les conditions énoncées à l'annexe III, de même que les engagements pris par Keystone XL, permettront de réduire les effets physiques du projet dans la mesure du possible.

Ayant examiné l'ensemble de la preuve ainsi que cerné et apprécié les avantages et inconvénients du projet, l'Office en est venu à la conclusion que les avantages du pipeline Keystone XL l'emportent sur ses inconvénients. L'Office estime donc que le pipeline Keystone XL est conforme à l'intérêt public et il est convaincu de son caractère d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur.

11.3 Remerciements

L'Office tient à remercier toutes les parties de leur participation à l'audience portant sur la demande visée. Il a pris l'engagement de veiller à ce que toutes les parties prenantes participent de manière efficace aux instances publiques de l'Office, notamment ses audiences orales.

Un bon nombre de personnes et de groupes qui ont participé à cette instance à caractère quasi judiciaire ne l'avaient peut-être jamais fait auparavant. L'Office prend acte du temps et des efforts qu'ils ont consentis pour que leur participation à l'audience publique soit valable car grâce à elle, l'Office a pu recueillir une preuve pertinente pour ses délibérations.

Annexe I

Liste des questions

L'Office a relevé les questions suivantes dans l'ordonnance d'audience OH-1-2009 afin qu'elles soient examinées au cours de l'audience (la liste n'est pas exhaustive) :

1. la nécessité des installations proposées;

2. la faisabilité économique des installations proposées;

3. l'incidence potentielle du projet sur le plan commercial;

4. les éventuels effets environnementaux, et répercussions socioéconomiques, des installations proposées, notamment ceux qui sont décrits dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (dont la portée est énoncée à l'annexe V);

5. le caractère approprié du tracé général du pipeline;

6. la méthode de réglementation des droits et du tarif;

7. le caractère approprié de la conception des installations proposées;

8. les conditions dont devrait s'assortir toute approbation accordée par l'Office;

9. les effets éventuels du projet sur les intérêts des Autochtones.

Annexe II

Décisions importantes

19 juin 2009	Décision de l'Office concernant des changements proposés à la liste des questions et à la portée de l'évaluation environnementale
8 septembre 2009	Décision de l'Office concernant la demande présentée par RATH & COMPANY au sujet du contre-interrogatoire de participants du gouvernement et de particuliers
8 septembre 2009	Décision de l'Office concernant la lettre du 2 septembre 2009 dans laquelle le Sierra Club Canada demande l'autorisation de présenter une déclaration préliminaire
9 septembre 2009	Décision de l'Office concernant la lettre du 3 septembre 2009 dans laquelle RATH & COMPANY avise l'Office d'une question préliminaire
10 septembre 2009	Décision de l'Office concernant la demande de RATH & COMPANY au sujet du contre-interrogatoire de ministères gouvernementaux
14 septembre 2009	Décision de l'Office sur les exigences de dépôt de contrats qui ont fait l'objet de la demande de renseignements n° 4 de l'Office national de l'énergie (DR n° 4)
18 septembre 2009	Décision de l'Office sur la requête de la Première nation de Sweetgras (PNS) et de la Première nation de Moosomin (PNM)

Décision de l'Office concernant des changements proposés à la liste des questions et à la portée de l'évaluation environnementale

Liste des parties

Conformément au paragraphe 11 de l'ordonnance d'audience OH-1-2009 datée du 12 mai 2009, vous trouverez ci-jointe la liste des parties.

La demande de statut d'intervenant présentée par le Indigenous Environmental Network a été rejetée, car elle a été transmise par courriel (contrairement aux dispositions du paragraphe 15 de l'ordonnance d'audience OH-1-2009) et ne faisait aucunement état de son intérêt dans le projet.

Les demandes de statut d'intervenant de la Première nation de Sweetgrass, de la Première nation de Moosomin, du Sierra Club Canada (Sierra) et du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) ont été reçues après la date limite fixée dans l'ordonnance d'audience. Toutefois, l'Office national de l'énergie a décidé d'accueillir ces demandes, car leur acceptation ne devrait pas léser les autres parties, y compris le demandeur, à cette étape-ci du processus.

Liste des questions

Des observations au sujet de la liste des questions ont été reçues de Dale et Shirley McInnes (McInnes), du SCEP, de Sierra et de Transports Canada.

L'Office a examiné la préoccupation soulevée dans les observations des McInnes au sujet de la liste des questions, préoccupation qui porte sur la conception et l'emplacement des stations de pompage. L'Office est d'avis que, dans la mesure où il est pertinent, ce sujet est déjà abordé dans les questions n^{os} 4 et 7.

Le SCEP a demandé que soit ajoutée à la liste la question suivante : « L'aménagement de ce pipeline est-il conforme aux objectifs qui consistent à i) garantir la sécurité énergétique du Canada, ii) promouvoir le développement économique durable du secteur énergétique canadien, et iii) satisfaire aux obligations qu'a le Canada de réduire les gaz à effet de serre? »

L'Office est d'avis que, dans la mesure où le sujet est pertinent, la sécurité énergétique du Canada est déjà incluse dans la question n^{o} 3, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de l'ajouter à la liste des questions.

L'Office est d'avis que le deuxième point soulevé par le SCEP, à savoir la promotion du développement économique durable du secteur énergétique du Canada, est déjà visé par les questions n^{os} 2 et 4 dans la mesure où cet élément est pertinent. En outre, l'Office est d'avis que la liste des questions est suffisamment vaste pour englober les questions liées au développement du secteur de l'énergie, dans la mesure où celles-ci sont pertinentes pour la décision que l'Office est appelé à prendre. De toute façon, l'Office est chargé d'examiner la demande telle qu'elle a été formulée par le demandeur.

L'Office est d'avis que le troisième point soulevé par le SCEP, à savoir satisfaire aux obligations qu'a le Canada de réduire les gaz à effet de serre, dans la mesure où les émissions de gaz à effet

de serre sont pertinentes, est déjà visé par la question n° 4. Pour déterminer la pertinence de tels effets, l'Office examinera s'il y a une corrélation suffisante entre ces effets et la décision qu'il doit rendre aux termes de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

Sierra a proposé de changer comme suit la question n° 1 (le changement proposé est en italiques) : « La nécessité des installations proposées *et les solutions de rechange* ». L'Office fait observer que dans l'ébauche de portée de l'évaluation environnementale (ÉE), sous la rubrique 2.2, Éléments à examiner, il est mentionné que l'ÉE comprendra l'étude des éléments énumérés aux alinéas 16(1)*a)* à *d)* de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE). Les autorités responsables, en consultation avec les autorités fédérales, ont décidé de ne pas inclure l'examen de solutions de rechange au projet. En outre, l'argumentation de Sierra sur les solutions de rechange semble porter sur des questions plus générales de politiques d'approvisionnement et de développement énergétiques qui ne sont pas du ressort de l'ONÉ et sont distinctes du projet de pipeline Keystone XL, qui porte sur le transport d'énergie. L'Office est donc d'avis que la liste des questions n'a pas à être modifiée à cet égard.

Sierra a également demandé que la question n° 4 soit changée comme suit (sa proposition est en italiques) : « *Les éventuels effets environnementaux et socioéconomiques cumulatifs* [...] ». L'Office fait remarquer que les effets cumulatifs sont visés à l'alinéa 16(1)*a)* de la LCÉE et, dans la mesure où ils sont pertinents, ces effets seront examinés dans le cadre de la question n° 4. Pour déterminer la pertinence des effets en amont et en aval, l'Office examinera s'il y a une corrélation suffisante entre ces effets et la décision qu'il doit rendre aux termes de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

Transports Canada (TC) a demandé que l'Office ajoute le point suivant à la liste des questions :

« Les préoccupations des Autochtones concernant les effets négatifs éventuels du projet sur leurs droits ancestraux ou des droits issus de traités éventuels ou établis ».

L'Office tient compte des effets éventuels du projet sur les intérêts des Autochtones dans le cadre de son examen de l'intérêt public général. Toutefois, après avoir étudié la demande de TC, l'Office est d'avis que l'ajout à la liste des questions du point intitulé « effets éventuels du projet sur les intérêts des Autochtones » permettra aux parties à l'audience et aux autorités responsables de mieux voir que cette question sera expressément examinée par l'Office. En conséquence, l'Office a décidé de modifier la liste des questions (ci-jointe) pour y inclure la question des « effets éventuels du projet sur les intérêts des Autochtones ».

Pour en savoir davantage sur le sujet, veuillez consulter le document de l'ONÉ intitulé *Le poids des enjeux autochtones dans les décisions de l'Office national de l'énergie*, qui est publié sur le site Web de l'ONÉ.

En conséquence, l'Office a déterminé qu'il faut faire un ajout, tel qu'il est indiqué ci-dessus, à la liste des questions figurant dans l'ordonnance d'audience. La liste des questions sert à focaliser l'examen d'un projet. Bien que l'Office ne se limite pas aux questions expressément énumérées dans la liste, il n'examinera que les enjeux qui, à son avis, sont pertinents dans le cadre de son évaluation de la demande.

Portée

Dans sa lettre du 9 juin 2009, Transports Canada a fait les observations suivantes au sujet de la portée de l'ÉE :

Comme des modifications ont récemment été apportées à la *Loi sur la protection des eaux navigables*, TC demande que l'on modifie l'ébauche de portée de l'évaluation environnementale en changeant la phrase de la section 2.1, Portée de l'évaluation, qui se lit actuellement comme suit : « TC - suivant l'article 108 de la Loi sur l'ONÉ et le paragraphe 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables* [...] », pour ce qui suit : « TC - suivant l'article 108 de la Loi sur l'ONÉ et la *Loi sur la protection des eaux navigables* [...] ».

L'Office a convenu d'apporter ce changement à la portée de l'ÉE et de l'afficher dans le Registre canadien d'évaluation environnementale.

Demande de fonds du SCEP

Le SCEP a demandé ce qui suit :

Pour que l'audience offre une occasion valable d'obtenir une participation publique éclairée, le SCEP et certains autres intervenants doivent obtenir une aide financière pour couvrir les frais liés à leur intervention et nous enjoignons à l'Office d'établir les modalités voulues à cette fin.

L'Office fait observer que la Loi sur l'ONÉ ne lui confère pas le pouvoir de financer les parties qui participent à des audiences tenues en vertu de l'article 52 de la *Loi*.

Total E & P Canada (Total)

Total a d'abord transmis une lettre en date du 3 juin 2009 où elle semblait demander à l'Office d'être considérée comme intervenante. Subséquemment, Total a transmis le formulaire de demande de statut d'intervenant, ainsi qu'une lettre, tous deux datés du 9 juin 2009. Dans cette lettre, Total demandait que sa lettre du 3 juin 2009 soit retirée du dossier. Comme la demande a été présentée par la personne qui avait déposé la lettre, l'Office l'agrée.

Les parties doivent informer le secrétaire de l'Office de tout changement à leurs coordonnées. La liste des parties sera modifiée en conséquence. Sur réception de la liste des parties, les intervenants doivent signifier une copie de leur document d'intervention à tous les autres intervenants, suivant le paragraphe 11 de l'ordonnance d'audience. Les participants du gouvernement doivent signifier une copie de leur déclaration à toutes les parties, suivant le paragraphe 11 de l'ordonnance d'audience. Veuillez noter que l'échéance pour la signification des documents est fixée à midi, heure de Calgary, à moins d'indication contraire dans l'ordonnance d'audience OH-1-2009.

Décision de l'Office concernant la demande présentée par RATH & COMPANY au sujet du contre-interrogatoire de participants du gouvernement et de particuliers

L'Office national de l'énergie a reçu de RATH & COMPANY une lettre datée du 3 septembre 2009 dans laquelle l'avocat-conseil, au nom des Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin, présente un certain nombre de demandes, dont celle de contre-interroger des participants du gouvernement.

À titre d'intervenant, vous n'avez pas à demander à l'Office la permission de contre-interroger le demandeur ou les autres intervenants qui ont déposé des preuves; vous êtes en droit de le faire. Ainsi, vous êtes libre de poser des questions aux membres de n'importe lequel des trois groupes de témoins de Keystone. Il revient à Keystone de déterminer les personnes qui feront partie de ses groupes de témoins. À moins que M^{me} Swanson et M^{me} Menzies n'agréent votre demande, comme vous n'avez pas montré en quoi leur témoignage serait important ou pertinent dans le cadre de l'instance, l'Office n'oblige pas ces deux personnes à comparaître.

Le ministère de l'Énergie de l'Alberta et le ministère des Ressources énergétiques de la Saskatchewan sont inscrits comme intervenants, et non comme participants du gouvernement, de sorte que vous n'auriez pas besoin de l'autorisation de l'Office pour contre-interroger l'un ou l'autre. Toutefois, étant donné qu'aucune des deux parties n'a déposé de preuve, il n'y a aucun élément sur lequel on puisse les contre-interroger. Ici encore, à moins que M. Huk, M^{me} Page et M. Rymes n'accèdent à votre demande, comme vous n'avez pas montré en quoi leur témoignage serait important ou pertinent dans le cadre de l'instance, l'Office n'oblige pas ces trois personnes à comparaître.

Pour ce qui concerne le Bureau de gestion des grands projets (BGGP), Ressources naturelles Canada (RNCan) et Transports Canada (TC), ces parties sont des participants du gouvernement, et vous devez effectivement obtenir l'autorisation de l'Office pour les contre-interroger. Toutefois, seuls RNCan et le BGGP ont déposé une preuve. L'Office examinera donc votre demande, mais uniquement en ce qui touche le BGGP et RNCan. L'ordonnance d'audience accorde aux participants du gouvernement jusqu'au 8 septembre 2009 pour répondre à votre demande et vous aurez ensuite jusqu'au 11 septembre 2009 pour répliquer. L'Office prendra ensuite sa décision et, s'il accède à votre demande, il pourra imposer des restrictions quant à la portée des questions qui peuvent être posées, pour s'assurer qu'elles sont pertinentes eu égard à la décision qu'il doit rendre en l'espèce. L'Office fait toutefois observer que si la demande de contre-interrogatoire est accueillie, ces parties peuvent choisir à quel endroit (Calgary ou Saskatoon) elles souhaitent comparaître pour adopter la preuve qu'elles ont déposée préalablement et recevoir des questions à son sujet. Elles peuvent également choisir les témoins qui traiteront de leur preuve écrite. À moins que M. Skocylas, M. Clausen, M^{me}LeMay et M^{me} Foy n'agréent votre demande, comme vous n'avez pas montré en quoi leur témoignage individuel serait important ou pertinent dans le cadre de l'instance, l'Office ne les oblige pas à comparaître. Dans le cas de TC, puisque ce dernier n'a pas déposé de preuve, l'Office constate qu'il n'y a rien sur lequel on puisse contre-interroger TC. Ici encore, à moins que M^{me} Mai-Linh Huynh n'agrée votre demande, parce que vous n'avez pas montré en quoi son témoignage

individuel serait important ou pertinent dans le cadre de cette instance, l'Office ne l'oblige pas à comparaître.

Si le BGGP et RNCAN acceptent de comparaître, et si l'Office accueille la demande, il leur demanderait de bien vouloir indiquer où ils désirent comparaître (Calgary ou Saskatoon) pour présenter leur réponse.

Décision provisoire rendue à l'audience le 21 septembre 2009 – Transcription, volume 5, lignes 5471-5477

[TRADUCTION]

Décision provisoire numéro un, sur la requête du cabinet Rath & Company présentée au nom des Premières nations de Sweetgrass et Moosomin en vue du contre-interrogatoire des participants du gouvernement à l'instance OH-1-2009.

Le 3 septembre 2009, Rath & Company, au nom des Premières nations de Sweetgrass et Moosomin, a demandé à l'Office l'autorisation de contre-interroger le Bureau de gestion des grands projets, le MPO et Ressources naturelles Canada (RNCan), les participants du gouvernement à l'instance.

L'Office constate que seul Rath & Company demandé l'autorisation de contre-interroger ces participants du gouvernement. La décision de l'Office sur cette question est énoncée ci-après.

Étant donné que Rath & Company n'a pas déposé d'avis de comparution à l'audience orale pour les Premières nations de Sweetgrass et Moosomin et que l'Office n'est donc aucunement assuré de la comparution de Rath & Company au moment d'être invitée à contre-interroger les participants du gouvernement, que Rath & Company ne s'est pas prévalu de l'occasion de répliquer aux réponses données par le BGGP et RNCan à la demande de contre-interrogatoire de Rath & Company, tandis que le BGGP et RNCan ont répondu à la demande avant la date limite du 10 septembre 2009, Rath & Company n'a pas répliqué même s'il avait jusqu'au 15 septembre pour le faire et Rath & Company n'a pas sollicité d'assignations à témoigner.

Comme l'Office ne savait pas exactement si Rath & Company sollicitait des assignations à témoigner, il a adressé une lettre en date du 10 septembre 2009 précisant la nature des renseignements supplémentaires que Rath & Company serait tenu de soumettre pour les besoins d'une demande d'assignation à témoigner. Toutefois ces renseignements n'ont pas été déposés et aucune demande officielle d'assignation à témoigner n'a été faite.

La demande est refusée.

Le BGGP et RNCan n'ont pas à comparaître à l'audience orale pour les besoins de contre-interrogatoire par Rath & Company au sujet de la preuve qu'ils ont déposée. Cependant, nous rappelons à BGGP et RNCan qu'ils doivent quand même adopter leur preuve écrite et l'Office leur accorde l'autorisation de le faire au moyen d'un affidavit.

Décision de l'Office concernant la lettre du 2 septembre 2009 dans laquelle le Sierra Club Canada demande l'autorisation de présenter une déclaration préliminaire

L'Office national de l'énergie souligne qu'il a reçu du Sierra Club Canada (Sierra) une lettre en date du 2 septembre 2009 où Sierra demande l'autorisation de présenter une déclaration préliminaire concernant la possibilité de modifier la liste des questions.

L'Office rappelle que, dans son intervention, Sierra demandait d'inclure certaines questions dans la liste des questions. Dans une lettre datée du 2 septembre 2009, Sierra indique qu'il voudrait soulever, comme question préliminaire, une requête voulant que la liste des questions soit modifiée afin d'y inclure les points qu'il avait mentionnés dans son intervention, à savoir :

1. La nécessité des installations proposées *et les solutions de rechange* (ajout proposé en italiques);

2. *Les éventuels effets environnementaux et socioéconomiques cumulatifs* des installations proposées (changement proposé en italiques).

Comme l'a expliqué l'Office dans sa lettre du 19 juin 2009, les solutions de rechange aux installations proposées n'ont pas été incluses dans la portée de l'évaluation environnementale (ÉE) à effectuer. Qui plus est, on a constaté que les solutions de rechange envisagées par Sierra semblaient liées à la politique concernant le développement de solutions de rechange aux sources d'énergie non renouvelables, question qui, selon l'Office, ne relève pas du mandat de l'ONÉ. Bien que les solutions de rechange ne soient pas incluses dans la portée de l'ÉE, il convient de noter qu'une décision consistant à rejeter la demande ou à « refuser le projet », ce qui est toujours possible, constitue essentiellement une solution de rechange. Sierra a également le loisir d'explorer la question de la nécessité du projet.

Comme l'explique plus en détail l'Office dans sa lettre du 19 juin 2009, les effets cumulatifs font déjà partie de la liste des questions et seront examinés par l'Office dans la mesure où ils sont pertinents.

L'Office ne modifiera donc pas la liste des questions de la façon dont Sierra le souhaiterait. En conséquence, comme la question préliminaire de Sierra est en substance tranchée dans la présente réponse, l'Office rejette la demande de Sierra visant à présenter une déclaration préliminaire en vue de faire modifier la liste des questions de la manière indiquée dans les présentes. Si Sierra a d'autres questions préliminaires distinctes à porter devant l'Office, il peut évidement les soulever auprès de celui-ci.

Décision de l'Office concernant la lettre du 3 septembre 2009 dans laquelle RATH & COMPANY avise l'Office d'une question préliminaire

L'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) a reçu du cabinet RATH & COMPANY (Rath and Co.) une lettre datée du 3 septembre 2009 dans laquelle l'avocat-conseil, au nom des Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin, l'informe de son intention de présenter au début de l'audience une question préliminaire où il sollicite l'autorisation de faire ajourner

l'audience OH-1-2009 jusqu'à ce que des consultations valables aient eu lieu entre les couronnes fédérale et provinciale et les Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin.

L'Office traitera cette question préliminaire comme une requête aux termes de l'article 35 des *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie* (1995) et a décidé que la requête sera examinée au moyen d'un processus par voie de mémoires, qui se déroulera comme suit :

1. Rath and Co. doit déposer ses arguments principaux auprès de l'Office au plus tard à midi (heure de Calgary) le 11 septembre 2009 et en signifier copie à toutes les autres parties. Les arguments doivent comprendre un énoncé succinct des faits, les mesures demandées et la justification de ces mesures, ainsi que, le cas échéant, les autorisations législatives sur lesquelles la requête est fondée.

2. Toute partie qui souhaite répondre à la requête doit déposer sa réponse écrite auprès de l'Office au plus tard à midi (heure de Calgary) le 15 septembre 2009 et en signifier copie à toutes les autres parties (y compris Rath and Co.).

3. Rath and Co. peut ensuite répondre et doit déposer toute réplique par écrit auprès de l'Office au plus tard à 17 h (heure de Calgary) le 16 septembre 2009 et en signifier copie à toutes les autres parties.

4. L'Office rendra sa décision au sujet de la requête peu après. En tout état de cause, l'Office rendra une décision sur la requête avant que le groupe de témoins n° 3 de Keystone ne soit appelé à témoigner en contre-interrogatoire.

L'Office rappelle aux parties que le terme « parties » englobe le demandeur, les intervenants inscrits et les participants du gouvernement inscrits (paragraphe 11 de l'ordonnance d'audience OH-1-2009).

L'Office a examiné la question de savoir s'il fallait rendre une décision sur la requête avant le début de l'audience et en a conclu que ce n'était pas le cas. En particulier, l'Office est d'avis que le préjudice que subiraient les parties prêtes à entreprendre l'audience est plus important que toute conséquence négative, s'il en est, que Rath and Co. et ses clients pourraient subir si la requête était accueillie. Il en est ainsi en grande partie parce que l'Office a décidé de rendre une décision sur la requête avant que le groupe de témoins n° 3 de Keystone ne soit convoqué pour son contre-interrogatoire, car il s'agit du seul groupe de témoins de Keystone pour lequel Rath and Co. a signalé qu'il avait des questions à poser. L'Office fait observer que Rath and Co. a demandé de contre-interroger d'autres participants, mais que si sa demande était accueillie, tous ces contre-interrogatoires suivraient la présentation de la cause par Keystone et la libération du groupe de témoins n° 3 de Keystone.

Comme le début de l'audience approche à grands pas et que l'Office souhaite rendre une décision dès que possible, il est crucial d'observer rigoureusement les échéanciers fixés ci-dessus.

Décision de l'Office concernant la demande de RATH & COMPANY au sujet du contre-interrogatoire de ministères gouvernementaux

L'Office national de l'énergie constate que, dans une lettre datée du 3 septembre 2009, le cabinet Rath & Company, au nom des Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin, a présenté un certain nombre de demandes de contre-interrogatoire.

L'Office a déjà répondu en partie à ces demandes dans sa lettre en date du 8 septembre 2009.

La présente vise à répondre à la partie de votre lettre où vous demandez de contre-interroger certains ministères gouvernementaux, à savoir :

- le MAINC (nommément Mimi Fortier)
- le ministère des Relations avec les Premières nations et les Métis de la Saskatchewan (nommément Seonaid MacPherson)
- le ministère des Relations autochtones de l'Alberta (nommément Graham Statt et Cory Enns)

Comme ces ministères ne sont pas des parties à la présente instance, il n'existe aucun droit d'office permettant de les obliger à comparaître en contre-interrogatoire.

Comme vous le savez déjà, une partie peut, dans certaines circonstances limitées, demander à l'Office d'assigner un ou des témoins particuliers à comparaître. Le critère que l'Office invoque en pareil cas est celui de savoir si, d'une part, on a demandé à des entités de produire des témoins particuliers et si ces dernières ont refusé d'accéder à la demande et, d'autre part, si la preuve que présenteraient ces témoins est nécessaire ou pertinente pour l'instance OH-1-2009 et ne pourrait être obtenue autrement ou d'une autre source. L'Office fait observer qu'une demande d'assignation à comparaître pour un contre-interrogatoire n'est accueillie qu'en cas de circonstances extraordinaires.

L'Office n'est pas certain qu'une demande officielle d'assignation à comparaître ait été présentée au nom de vos clients. Si votre demande visait à solliciter une assignation à comparaître, elle ne montre pas en quoi le témoignage de témoins représentant ces organismes gouvernementaux serait nécessaire ou pertinent pour l'instance OH-1-2009 ni que l'information pouvant être fournie par ces personnes ne pourrait être obtenue autrement ou d'une autre source. En outre, votre demande n'indique pas que vous avez demandé aux parties de produire des témoins particuliers et qu'elles ont refusé. Si vous avez l'intention de présenter une demande officielle d'assignation à comparaître, mais ne l'avez pas encore fait, l'Office vous demande de présenter une requête le plus tôt possible, de préférence par écrit, avant le début de l'audience, le 15 septembre 2009.

Les présentes visent également à répondre à vos autres demandes d'autorisation de contre-interroger d'autres parties et d'autres particuliers durant la présente instance, à savoir :

- le Bureau de gestion des grands projets (BGGP), Ressources naturelles Canada (RNCan) (nommément Jim Clarke)

- Transports Canada (nommément Karmen Klarenbach).

En ce qui concerne le BGGP et RNCan, l'Office a déjà indiqué dans sa lettre du 8 septembre 2009 qu'une démarche avait été engagée à cet égard et que l'Office rendrait une décision. Si votre demande est accueillie, le BGGP et RNCan décideront qui les représenteront comme témoins.

En ce qui touche Transports Canada et M^me^ Karmen Klarenbach, l'Office réitère l'avis qu'il a donné précédemment, à savoir que bien que Transports Canada soit partie à la présente instance, il n'a pas présenté de preuve, ce qui exclut tout droit d'office de faire un contre-interrogatoire.

Si vous avez l'intention de demander que l'Office délivre une assignation à comparaître à l'égard de certains témoins particuliers du BGGP, de RNCan ou de Transports Canada, les exigences de l'Office sont énoncées ci-dessus.

Requête de la Première nation de Sweetgrass (PNS) et de la Première nation de Moosomin (PNM)

Dans une lettre datée du 3 septembre 2009, le cabinet Rath & Company, avocat-conseil pour PNS et PNM, a avisé l'Office national de l'énergie qu'il avait l'intention de présenter au début de l'audience, le 15 septembre 2009, une question préliminaire où il allait [TRADUCTION] « solliciter l'autorisation de faire ajourner l'audience jusqu'à ce que des consultations valables aient eu lieu entre les couronnes fédérale et provinciale et ses clients. »

Le 9 septembre 2009, l'Office a transmis une lettre dans laquelle il établissait une procédure par voie de mémoires pour l'examen de l'avis de requête. Dans sa lettre, l'Office indique qu'il n'est pas nécessaire d'instruire la requête avant le début de l'audience, basant son jugement sur le fait que le préjudice que subiraient les parties prêtes à entreprendre l'audience était plus important que tout préjudice que la PNS et la PNM seraient susceptibles de subir si la requête devait être accueillie. L'Office a fait savoir qu'il rendrait sa décision sur la requête avant que le groupe de témoins n° 3 de Keystone ne soit convoqué pour son contre-interrogatoire, car il s'agit du seul groupe de témoins de Keystone pour lequel Rath & Company avait signalé qu'il aurait des questions à poser. L'Office a souligné que Rath & Company avait demandé de contre-interroger d'autres participants, mais a établi que s'il accédait à ces demandes, tous ces contre-interrogatoires suivraient la présentation de la cause par Keystone, de même que la libération du groupe de témoins n° 3 de Keystone.

L'avocat-conseil de la PNS et de la PNM a reçu pour instruction de déposer ses arguments auprès de l'Office le 11 septembre 2009. Les parties souhaitant répondre à la requête devaient transmettre leur réponse écrite à l'Office le 15 septembre 2009. L'avocat-conseil de la PNS et de la PNM avait jusqu'à la fermeture des bureaux le 16 septembre 2009 pour déposer leur réplique, et l'Office devait rendre sa décision sur la requête peu après ou, dans tous les cas, avant que le groupe de témoins n° 3 ne soit convoqué pour son contre-interrogatoire.

Le 11 septembre 2009, la PNS et la PNM ont déposé un avis de requête écrit dans lequel elles demandaient que l'Office rende une ordonnance contenant les mesures suivantes :

a) une déclaration portant que l'ONÉ n'a pas compétence pour délivrer un certificat aux termes de l'article 52 jusqu'à ce que des consultations valables aient eu lieu entre les couronnes fédérale et provinciale et la PNS et la PNM;

b) un ajournement de l'audience OH-1-2009 de l'ONÉ jusqu'à ce que des consultations valables aient eu lieu entre les couronnes fédérale et provinciale et la PNS et la PNM;

c) une déclaration précisant si l'ONÉ joue le rôle de mandataire de la Couronne investi du devoir délégué de consulter, ou celui de tribunal chargé d'évaluer dans quelle mesure la Couronne s'est acquittée adéquatement de son obligation de consulter.

Arguments relatifs à la requête

Obligation de consulter et équité procédurale, et rôle de l'ONÉ

PNS et PNM

La PNS et la PNM font valoir que la Couronne a le devoir de les consulter et qu'elle a négligé de s'acquitter de ce devoir en s'en remettant au processus d'audience de l'ONÉ. La PNS et la PNM affirment qu'elles possèdent des droits inhérents et des droits issus de traités à l'égard de leurs territoires traditionnels et des territoires conférés par traité, et que la Couronne est consciente de ces droits. Même si l'étendue et la teneur des consultations que la Couronne doit mener se situent au bas du spectre, il n'en demeure pas moins qu'elles exigent des contacts directs entre les Couronnes fédérale et provinciale et la PNS et la PNM.

La PNS et la PNM soutiennent que leurs droits ancestraux et leurs droits issus de traités seront lésés par le projet d'oléoduc et qu'il faudrait examiner la preuve concernant les effets négatifs particuliers dans le cadre de consultations valables avec la Couronne, plutôt que par l'entremise d'un processus d'audience publique. La procédure suivie par l'ONÉ ne reconnaît ni n'accommode d'emblée les droits particuliers des Premières nations. Le gouvernement ne peut pas simplement adopter un régime administratif discrétionnaire non structuré qui risque d'empiéter sur les droits des Autochtones. Le processus d'audience de l'ONÉ n'a jusqu'à présent accordé aucune priorité aux droits de la PNS et de la PNM; il faut conférer une plus grande priorité aux droits et intérêts de la PNS et de la PNM, protégés par la Constitution, qu'à ceux d'un simple demandeur de certificat d'utilité publique.

En outre, la PNS et la PNM allèguent que l'ONÉ a négligé de clarifier son rôle en ce qui touche l'obligation de consulter. La question de la compétence de l'Office soulève de grandes incertitudes juridiques et il faut ajourner l'audience pour que la section de première instance de la Cour fédérale puisse se prononcer sur ces aspects. Si l'ONÉ s'acquitte du devoir de consulter à titre de mandataire, il lui incombe alors de défendre l'honneur de la Couronne et d'agir dans les meilleurs intérêts de la PNS et de la PNM. Ces exigences ne peuvent être remplies, car les principes de justice naturelle requièrent que l'ONÉ, à titre de tribunal quasi judiciaire, maintienne son impartialité. Par contre, si l'ONÉ a pour rôle de déterminer si les consultations sont adéquates, cela devient une question préliminaire qu'il faut trancher avant de décider s'il y a lieu de délivrer un certificat aux termes de l'article 52.

TransCanada Keystone (Keystone)

Keystone demande que la mesure sollicitée par les demandeurs soit refusée. Elle fait valoir que l'ONÉ dispose de pouvoirs limités pour étudier les revendications de droits et de titres ancestraux des peuples autochtones, et qu'il n'a pas compétence pour ce qui est d'examiner la validité des consultations de la Couronne. Keystone soutient, en outre, que le Bureau de gestion des grands projets (BGGP) a indiqué que l'obligation de consulter de la Couronne a été ou sera remplie en ces circonstances, dans la mesure du possible, par le rôle de surveillance qu'exerce le BGGP dans le cadre de l'instance.

Keystone soutient également que la déclaration demandée au sujet de l'éclaircissement du rôle de l'ONÉ est inutile, car l'Office a confirmé qu'il exerce le rôle d'une entité quasi judiciaire indépendante de la Couronne.

Les décisions de l'ONÉ confirment sa position voulant qu'il n'ait pas compétence pour traiter de revendications concernant les droits et titres ancestraux des peuples autochtones. L'ONÉ est seulement habilité à déterminer, dans les limites du processus d'audience, si le promoteur du projet a consulté et fait participer de façon adéquate les groupes autochtones, compte tenu des exigences de dépôt de l'Office. Le fait que la Couronne ait ou n'ait pas rempli son devoir de consulter est un facteur indépendant de la demande de certificat d'utilité publique.

Keystone fait valoir que le processus d'audience de l'ONÉ, tel qu'il vise les groupes autochtones susceptibles d'être touchés, comprend notamment des avis, la communication d'informations et la possibilité de soulever des préoccupations. Keystone souligne que, jusqu'à présent, les demandeurs ont participé activement au processus de réponse aux demandes de renseignements et ont déposé une preuve écrite détaillée, et qu'ils auront le droit de présenter des témoignages et de mener des contre-interrogatoires durant l'audience orale.

Groupe des expéditeurs de Keystone XL (GEK)

Le GEK s'oppose également à la requête. Selon lui, la prétention selon laquelle toute consultation de la Couronne doit avoir lieu avant le début de l'audience orale de l'Office n'est pas fondée en droit. La possibilité de participer aux instances d'un tribunal administratif et les dossiers de preuve qui en découlent constituent un moyen tout à fait acceptable auquel la Couronne peut recourir pour s'acquitter honorablement de ses devoirs aux termes du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle*. La requête ne présente aucun fait pour soutenir l'opinion que l'Office national de l'énergie agit ou agira au nom de la Couronne durant l'instance en vue de remplir toutes les obligations que le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle* confère à cette dernière. Il est tout à fait approprié que la Couronne se prévale des processus d'une instance de réglementation comme un moyen, parmi d'autres, de s'acquitter de ses devoirs en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle*. Avant de délivrer le certificat d'utilité publique, la gouverneure en conseil examinera la question de savoir s'il faut mener des consultations additionnelles et (ou) faire d'autres accommodements.

Bureau de gestion des grands projets (BGGP)

Le BGGP ne prend pas position quant au dénouement de la requête, mais fait valoir que la Cour fédérale, dans la cause *Brokenhead Ojibway Nation* c. *Canada*[6] (*Brokenhead Ojibway*), a confirmé que les processus de l'Office peuvent suffire pour régler les préoccupations des peuples autochtones, sous réserve du devoir prépondérant qu'a la Couronne de déterminer la validité des consultations en toute situation donnée. Le BGGP souligne que, compte tenu de la jurisprudence, l'ONÉ est habilité et compétent pour rendre une décision avant que soit rempli tout devoir de consulter potentiel.

Réplique de la PNS et de la PNM

En réplique à la réponse de Keystone, la PNS et la PNM soutiennent que le BGGP a décidé unilatéralement que l'ONÉ constitue la tribune appropriée pour s'acquitter du devoir de consulter. Qui plus est, la Couronne n'a fait aucune tentative de consultation hors du processus de l'ONÉ, en dépit de la requête des demandeurs.

La PNS et la PNM indiquent qu'elles s'attendent à être consultées sur les questions touchant :

a) les droits fonciers issus des traités (DFIT);

b) les répercussions des conventions sur le transfert des ressources naturelles de l'Alberta et de la Saskatchewan;

c) le droit revendiqué d'être consulté en ce qui touche la violation de droits particuliers issus de traités, dont les suivants :

   i) le droit de chasse, de piégeage et de pêche;

   ii) le droit de récolter des plantes médicinales;

   iii) le droit d'exercer leurs pratiques traditionnelles et d'utiliser les terres sacrées;

   iv) le droit de poursuivre les « occupations ordinaires » de leurs ancêtres sur leurs territoires traditionnels et les territoires conférés par traité.

En réplique à la jurisprudence invoquée par Keystone dans sa réponse, la PNS et la PNM ont réitéré que la responsabilité ultime de consulter incombe à la Couronne, que le jugement rendu dans l'arrêt *Brokenhead Ojibway*[7] constitue une exception par rapport à la majorité des décisions rendues sur la question des consultations et que, en droit, l'ONÉ ne peut pas simplement invoquer la plus récente décision d'un tribunal pour esquiver une vaste jurisprudence canadienne exécutoire et ainsi justifier le rejet de leur demande d'ajournement avant le début de l'audience.

La PNS et la PNM font valoir qu'elles ont participé au processus de l'ONÉ dans la mesure jugée nécessaire pour garantir que ce processus ne soit pas entravé, mais cette participation ne signifie pas pour autant que la Couronne s'est acquittée de son devoir. L'ONÉ n'est pas une tribune par

6 2009 CF 484
7 2009 CF 484

laquelle la Couronne peut s'acquitter de son obligation de consulter. Le processus de l'ONÉ peut offrir une occasion de participation juste et raisonnable au grand public, mais les Premières nations ne font pas partie du grand public, constituant plutôt des entités distinctes qui sont habilitées par le fédéral et dont les droits et les intérêts prévalent sur ceux du grand public.

La PNS et la PNM soutiennent que la démarche qui consiste à évaluer s'il y a eu des consultations valables tout juste avant que la GC ne délivre le certificat d'utilité publique survient trop tard dans le processus. Le BGGP dispose de toutes les ressources des ministères fédéraux pour déterminer toute l'information utile avant la tenue de l'audience, de sorte que l'ensemble des mesures d'atténuation possibles soient présentées à l'ONÉ, avant l'audience, et qu'il puisse évaluer équitablement la validité de la consultation.

Opinion de l'Office

La principale affirmation présentée dans la requête de la PNS et de la PNM, c'est que l'audience de l'ONÉ ne peut aller de l'avant tant qu'il n'y aura pas eu une consultation valable entre la Couronne et les Premières nations. Bien que la requête initiale n'indique pas expressément les sujets que les Premières nations s'attendent à voir aborder dans un processus de consultation, M^e^ Rath, dans sa réplique, souligne que les consultations porteraient sur les droits fonciers issus des traités, les répercussions des conventions sur le transfert des ressources naturelles de l'Alberta et de la Saskatchewan, et le droit d'être consulté en ce qui touche la violation de droits particuliers issus de traités, dont le droit de chasse, de piégeage et de pêche, le droit de récolter des plantes médicinales, le droit d'exercer leurs pratiques traditionnelles et d'utiliser les terres sacrées, et le droit de poursuivre les occupations ordinaires de leurs ancêtres sur leurs territoires traditionnels et les territoires conférés par traité.

L'ONÉ est un organisme décisionnaire quasi judiciaire qui a pour mandat de déterminer si un projet envisagé est conforme à l'intérêt public ou non. Lorsqu'il examine si une demande devrait être approuvée, l'ONÉ dispose d'un mandat étendu pour examiner toutes les questions qui lui semblent pertinentes. À titre de tribunal fédéral doté d'un mandat étendu, l'Office est d'avis qu'il doit se prévaloir du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par la loi d'une manière conforme aux dispositions de la Constitution, y compris l'article 35. Les répercussions éventuelles d'un projet sur les droits des Autochtones représentent une question pertinente du processus décisionnel de l'Office dans pratiquement tous les cas où de telles répercussions risquent de se produire. Toutefois, le fait qu'un projet sera réalisé ne signifie pas forcément qu'il aura une incidence sur des droits existants ou revendiqués. Il s'agit là d'une question qu'il faut déterminer pour chaque demande, en se fondant sur les faits propres au cas. Pour garantir qu'il dispose de l'information dont il a besoin, l'Office exige des promoteurs qu'ils fournissent une preuve concernant les groupes autochtones qui pourraient être touchés par leur projet, dressent la liste des préoccupations soulevées et indiquent les mesures définies pour les

résoudre. Les groupes autochtones peuvent être satisfaits ou non de la démarche engagée par le promoteur et on les encourage donc à soumettre leurs préoccupations à l'Office pour que celui-ci puisse en tenir compte dans son processus décisionnel. Le processus d'audience de l'Office est conçu de façon à garantir qu'il comprend parfaitement les préoccupations des peuples autochtones au sujet d'un projet, avant de rendre une décision.

L'Office est régi par diverses exigences législatives et exigences de common law, et il constitue un tribunal d'archives autonome et indépendant du gouvernement du Canada. Il n'équivaut pas à la « Couronne », car il s'agit d'un tribunal indépendant non assujetti aux directives de la Couronne. Toutefois, l'Office a été établi par le Parlement pour s'acquitter en autonomie d'un certain nombre de rôles qui seraient autrement dévolus à la Couronne, dont l'examen réglementaire des demandes relatives à des pipelines. En ce qui touche l'obligation qu'a la Couronne de consulter les Autochtones, cette structure législative présente des problèmes particuliers auxquels ne sont pas exposés les ministères fédéraux dirigés par des ministres de la Couronne. Compte tenu de la structure législative particulière que le Parlement a établie en 1959 aux termes de la *Loi sur l'ONÉ*, la Couronne a décidé qu'elle comptera sur le processus de l'ONÉ comme moyen de satisfaire à certaines de ses obligations de consulter relativement à des questions qui relèvent du mandat de l'ONÉ, ou à l'ensemble de celles-ci. Cela ne signifie pas que la Couronne a délégué son devoir de consulter à l'Office. L'Office a compétence pour examiner si un projet est conforme à l'intérêt public et, dans le cadre de cet examen, il soupèse les coûts et les avantages du projet, y compris ses effets éventuels sur les intérêts des Autochtones. Seul l'Office, à l'exclusion de tout autre organisme ou ministère gouvernemental, est habilité à déterminer si un projet est d'utilité publique. Une démarche de consultation de la Couronne, telle que celle que M[e] Rath propose dans sa requête, ne tiendrait pas compte du fait que c'est l'ONÉ qui décide de recommander au GC qu'un projet doit aller de l'avant et, le cas échéant, à quelles conditions.

Puisque l'Office est un tribunal quasi judiciaire, il ne peut s'engager dans des discussions officieuses avec les Autochtones. Il doit plutôt recourir au processus d'audience publique pour s'assurer d'avoir en main la meilleure preuve possible concernant les effets éventuels d'un projet sur les intérêts des autochtones, de façon à pouvoir en tenir compte dans sa décision. En exigeant des promoteurs qu'ils consultent directement les collectivités autochtones, en veillant à ce que le processus d'audience soit accessible aux Autochtones par tous les moyens possibles et en garantissant que les audiences sont équitables, accessibles et transparentes, l'Office cherche à verser au dossier de l'instance les meilleurs éléments de preuve possibles concernant les répercussions possibles du projet sur les Autochtones, avant de rendre une décision. Pour que les groupes autochtones puissent voir leurs préoccupations prises en compte par l'Office, il leur incombe de

communiquer ces préoccupations à l'Office, soit par l'intermédiaire du promoteur, soit directement, en se prévalant de l'un des divers mécanismes de participation à l'audience qui leur sont offerts. Ces communications devraient se rapporter expressément aux effets éventuels du projet, au lieu d'être de simples assertions portant qu'ils ont des droits à l'intérieur de la zone visée par le projet.

L'à-propos du processus d'audience de l'Office pour l'examen des répercussions d'un projet sur les Autochtones a été examiné par la Cour fédérale dans la cause *Brokenhead Ojibway*, où le juge a déclaré ce qui suit :

> Les Premières nations visées par le Traité n° 1 soutiennent qu'il doit toujours exister une exigence de consultation obligatoire, peu importe la valeur des mesures d'atténuation issues de l'examen réglementaire pertinent. Elles affirment que ce devoir existe nonobstant le fait que les collectivités autochtones aient eu toute liberté de se faire entendre. Cette affirmation me semble être une perception appauvrie de ce que devrait être l'obligation de consulter parce qu'elle supposerait un exercice répétitif et essentiellement futile. Sauf dans la mesure où l'on ne peut y aborder des préoccupations autochtones, les questions liés à un projet doivent être examinées sur la tribune de l'ONÉ plutôt que dans le cadre de discussions accessoires avec soit le GC, soit un quelconque ministère qui pourrait ou non être compétent en la matière[8].

Les ministères et organismes de la Couronne fédéraux et provinciaux peuvent détenir certains pouvoirs de délivrance de permis à l'égard de projets pipeliniers tels que celui de Keystone; toutefois, seul l'ONÉ est habilité à décider s'il y a lieu ou non de délivrer un certificat d'utilité publique, sous réserve de l'approbation du GC, et de rattacher des conditions à la délivrance du certificat. L'ONÉ peut rejeter une demande de certificat ou assortir des conditions à son approbation. Tout comme la Couronne ne peut ordonner à l'Office de prendre quelque mesure particulière, en raison de son indépendance, l'Office n'a aucun pouvoir sur la Couronne fédérale ou provinciale ou tout ministère ou organisme de la Couronne. Il ne peut leur ordonner de consulter, de consulter différemment ou d'accorder quelque accommodement particulier. Les organismes de la Couronne peuvent avoir à consulter les Autochtones au sujet de leurs propres rôles décisionnaires, mais il ne revient pas à l'Office de surveiller ces consultations.

8 *Brokenhead Ojibway*, *idem* au paragr. 35.

Si la PNS et la PNM ont des préoccupations reliées au projet, l'ONÉ constitue la tribune appropriée pour soulever ces préoccupations, afin que l'Office puisse les examiner avant de rendre sa décision au sujet de la demande. Toutefois, comme la Cour fédérale l'a également souligné dans l'arrêt *Brokenhead Ojibway*, le processus réglementaire de l'ONÉ n'est pas conçu pour traiter du dossier général des revendications territoriales non résolues ou des questions liées aux droits fonciers. L'Office fait remarquer que dans les arguments qu'il a présentés en réponse à la requête, Jim Clark, directeur général des Opérations au Bureau de gestion des grands projets, déclare ceci :

> [TRADUCTION] Depuis, la cour fédérale a confirmé que les processus de l'ONÉ peuvent suffire pour traiter des préoccupations autochtones, sous réserve du devoir prépondérant qu'a la Couronne d'examiner la validité des consultations dans toute situation particulière. Il ne s'agit pas ici d'une délégation du devoir de consulter de la Couronne, mais d'un moyen permettant à la Couronne d'être convaincue que les préoccupations des Autochtones ont été entendues et, le cas échéant, prises en compte. Compte tenu de cette jurisprudence, l'ONÉ est autorisé et habilité à rendre une décision avant que tout devoir de consulter potentiel soit rempli. Comme elle l'avait indiqué dans sa correspondance antérieure avec la PNS et la PNM, la Couronne se fie au processus de l'ONÉ, dans la mesure du possible, comme principal moyen de cerner, d'examiner et de résoudre les répercussions négatives éventuelles d'un projet sur les droits potentiels ou établis des Autochtones ou sur leurs droits issus de traités[9].

L'Office souscrit à l'affirmation du BGGP voulant que l'ONÉ n'ait pas charge de surveiller les démarches de consultation de la Couronne. Contrairement à ce qu'allègue M^e^ Rath, le BGGP ne mentionne pas dans sa présentation que l'ONÉ lui a délégué la surveillance de ce processus. Le BGGP indique simplement que la Couronne a décidé de se fier au processus de l'ONÉ, dans la mesure du possible, comme moyen de s'acquitter totalement ou partiellement de son obligation de consulter. Comme l'obligation de consulter incombe à la Couronne dans son ensemble, c'est elle qui doit déterminer la nature et la portée de cette obligation dans toute situation donnée. La Couronne a indiqué que, dans la mesure du possible, elle allait s'en remettre au processus d'audience publique ouverte de l'Office pour recenser, cerner, examiner et résoudre les répercussions éventuelles relatives au projet. Pour sa part, l'Office a l'obligation d'examiner le projet au regard de ses répercussions possibles

9 Dépôt A1L3G3, pièce D-3-8, 15 septembre 2009, lettre de réponse à la requête de Ressources naturelles Canada signée par Jim Clarke, directeur général des Opérations, BGGP.

sur les droits autochtones existants ou potentiels. L'Office constate que la lettre du BGGP souligne que l'Office peut rendre sa décision « avant que tout devoir de consulter potentiel soit rempli ». Ceci laisse entendre que la décision de l'ONÉ est un élément important de la démarche de consultation portant sur une demande d'approbation d'un pipeline, mais il est possible que, dans certaines circonstances, la Couronne en vienne à conclure qu'il faut des consultations et des accommodements additionnels pour remplir ses obligations de consulter. La nécessité et le moment de telles consultations relèvent dans chaque cas de la Couronne, et non de l'ONÉ.

Conséquemment, il serait tout à fait illogique d'ajourner la présence audience puisque le processus d'audience de l'ONÉ constitue le principal moyen de faire en sorte que les préoccupations des Autochtones au sujet du projet soient cernées, examinées et résolues. Si, à la conclusion de l'audience, la Couronne est d'avis qu'il faut mener des consultations additionnelles, elle prendra sans aucun doute les démarches voulues à ce moment-là. En conséquence, l'Office rejette la demande d'ajournement de l'audience.

Pour les raisons qui précèdent, l'Office rejette également la requête voulant qu'il produise une déclaration portant qu'il n'a pas compétence pour délivrer un certificat aux termes de l'article 52. En dernier lieu, comme le rôle de l'Office à l'égard des consultations de la Couronne est exposé ci-dessus, l'Office rejette la demande voulant qu'il fasse une déclaration pour clarifier son rôle dans les termes que la PNS et la PNM utilisent dans leur requête.

Crainte raisonnable de partialité

PNS et PNM

La PNS et la PNM allèguent que les instructions données par l'ONÉ dans sa lettre du 9 septembre 2009, qui consistaient à traiter la question préliminaire des Premières nations comme une requête, créent une crainte raisonnable de partialité. Selon elles, le critère à employer, tel que défini dans la jurisprudence, est de savoir [TRADUCTION] « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, [le décisionnaire], consciemment ou non, ne rendra pas une décision équitable? ». La PNS et la PNM soutiennent qu'en ne tranchant pas la question préliminaire avant le début de l'audience, l'Office a, pour l'essentiel, statué sur la question de l'ajournement avant d'entendre la requête.

Keystone

Keystone estime que le critère concernant la crainte de partialité n'est pas satisfait dans ce cas-ci et que toute argumentation visant à démontrer cette partialité est dépourvue de tout fondement. Elle est plutôt d'avis que le processus adopté par l'ONÉ pour examiner la requête permettrait à

celui-ci de rendre une décision équitable en temps opportun, compte tenu de l'engagement de l'Office de rendre une décision avant le début du contre-interrogatoire par l'avocat de la PNS et de la PNM.

GEK

Le GEK est également d'avis que les circonstances du cas ne donnent pas lieu à une crainte raisonnable de partialité. Il fait valoir que dans sa lettre du 9 septembre 2009, l'Office a traité de la question de savoir « quand » il donnerait sa décision sur la requête, et non pas « comment » il allait le faire. À son avis, le fait que l'Office concilie les intérêts de tous les participants à l'audience à la lumière d'une demande tardive d'ajournement ne constitue pas une preuve que la PNS et la PNM ne seraient pas en mesure d'obtenir une audience équitable.

Opinion de l'Office

L'avocat de la PNS et de la PNM a d'abord informé l'Office, dans une lettre datée du 3 septembre 2009, que les Premières nations avaient l'intention de présenter une question préliminaire au début de l'audience, le 15 septembre 2009. La lettre indiquait ce qui suit : [TRADUCTION] « [...] nous allons solliciter l'autorisation de faire ajourner l'audience jusqu'à ce que des consultations valables aient eu lieu entre les couronnes fédérale et provinciale et nos clients. »

Le 9 septembre 2009, l'Office a diffusé une lettre ordonnant que la question préliminaire soit présentée sous la forme d'une requête écrite. Après avoir précisé un échéancier, l'Office mentionne ceci dans sa lettre :

> [TRADUCTION] L'Office s'est penché sur la question de savoir si la décision concernant cette requête devrait être rendue avant le début de l'audience et en a conclu que ce n'était pas le cas. Plus précisément, l'Office est d'avis que le préjudice causé aux parties disposées à entreprendre l'audience, si la requête était accueillie, dépasse en importance toute conséquence négative potentielle, s'il en est, que pourraient subir les clients du cabinet Rath & Company. Il en est ainsi, en grande partie, parce que l'Office a décidé de rendre une décision sur la requête avant que le groupe de témoins n° 3 de Keystone ne soit convoqué pour le contre-interrogatoire, celui-ci étant le seul groupe de témoins de Keystone auquel Rath & Company, selon ses indications, souhaiterait poser des questions. L'Office remarque que Rath & Company a demandé de contre-interroger d'autres participants. Cependant, si ces demandes étaient agréées, tous ces contre-interrogatoires suivraient la présentation de la cause par Keystone, de même que la libération du groupe de témoins n° 3 de Keystone.

L'Office n'est pas d'accord avec l'assertion que sa décision d'examiner la requête de la PNS et de la PNM après le début de l'audience montre sa partialité. Comme il l'a indiqué dans la lettre où il a établi le processus d'audition de la requête, lorsqu'on lui a présenté une demande d'ajournement moins de 7 jours ouvrables avant le début de l'audience, il a cherché à soupeser les inconvénients que causerait un ajournement aux parties prêtes à s'engager dans l'audience en regard du préjudice que pourraient subir la PNS et la PNM si l'audience débutait à la date prévue. L'Office en a conclu que l'audience pouvait débuter, mais s'est engagé à rendre sa décision sur la requête avant le moment indiqué pour le contre-interrogatoire des autres parties par la PNS et la PNM. Si l'Office décidait d'ajourner l'audience après l'audition de la requête, il est difficile de voir quelle preuve présentée jusque-là porterait préjudice à la PNS et à la PNM. Il n'y aurait eu aucune décision de la part de l'Office, et la preuve qui aurait été présentée jusqu'à ce moment-là ne porterait pas sur des aspects auxquels la PNS et la PNM disaient s'intéresser. De même, si la requête était accueillie, l'audience pourrait être ajournée à ce moment-là sans porter préjudice à la PNS et à la PNM en ce qui touche les questions qui les intéressent. En dernier lieu, compte tenu de la complexité des questions qui seraient vraisemblablement soulevées dans la requête, l'Office a déterminé qu'il préférerait que la requête soit présentée par écrit, plutôt que verbalement au début de la partie orale de l'instance.

Dans ces circonstances, l'Office ne peut voir comment une personne raisonnable pourrait en conclure que le refus d'ajourner l'audience avant son début empêcherait la PNS et la PNM d'obtenir une audience équitable.

Les chefs et conseils de la PNS et de la PNM sont des conseils fédéraux

PNS et PNM

La PNS et la PNM soutiennent que leurs chefs et conseils sont des « tribunaux fédéraux » au sens de l'article 2 et de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*. Contrairement à l'ONÉ, les chefs et les conseils sont des experts pour ce qui est de déterminer les violations des droits ancestraux et des droits issus de traités. En conséquence, l'ONÉ devrait ajourner son processus pour permettre à la section de première instance de la Cour fédérale de résoudre les préoccupations de la PNS et de la PNM.

Keystone

Keystone fait valoir qu'aucune justification crédible ne permet de soutenir que l'ONÉ doit remettre sa décision dans le cadre de l'instance en attendant que les chefs et les conseils des demandeurs aient déterminé les répercussions éventuelles du projet. L'ONÉ agit nettement dans le cadre du mandat législatif qui lui est confié et toute allégation du contraire est non fondée.

GEK

Le GEK soutient que la requête n'explique pas pourquoi les questions soumises à l'Office national de l'énergie ne peuvent être examinées en même temps que se déroulent les processus que les chefs et conseils veulent suivre, ou avant ces derniers. En l'absence de tels renseignements, et même si les chefs et conseils devaient être considérés comme un conseil fédéral, l'Office national de l'énergie ne peut appliquer le principe de courtoisie à leur égard et accorder un ajournement.

Réponse de la PNS et de la PNM

La PNS et la PNM soutiennent que l'assertion que les chefs et les conseils sont des tribunaux fédéraux a pour fondement l'article 81.1 de la *Loi sur les Indiens* et l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*, et repose sur plus de cent ans de pratiques établies, de procédures judiciaires et de précédents jurisprudentiels. L'avis de requête ne laissait pas entendre que l'ONÉ est tenu de suspendre l'instance jusqu'à ce que les chefs et conseils des demandeurs aient déterminé les répercussions éventuelles du projet, mais plutôt qu'il devrait le faire par respect pour d'autres tribunaux actifs.

Opinion de l'Office

L'Office souscrit aux arguments de Keystone portant que les textes cités par M^e^ Rath n'appuient pas la thèse qu'il y a chevauchement de compétences entre les chefs et conseils et l'ONÉ. L'Office fait remarquer que la PNS et la PNM ont eu toute liberté pour présenter des preuves dans le cadre de l'instance, lesquelles auraient pu comprendre les avis et opinions de leurs chefs et conseils. L'Office n'est donc pas convaincu par l'argument de M^e^ Rath voulant que cette assertion justifie un ajournement.

La requête est rejetée.

Décision de l'Office national de l'énergie sur les exigences de dépôt de contrats qui ont fait l'objet de la demande de renseignements n° 4 de l'Office national de l'énergie (DR n° 4)

L'Office national de l'énergie a examiné la réponse à sa DR n° 5 et croit qu'il a toujours besoin des contrats qu'il a demandés par voie de sa DR n° 4, afin de pouvoir évaluer en détail le projet faisant l'objet de la demande et rendre sa décision dans l'intérêt public conformément à l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*).

L'Office accorde la protection du caractère confidentiel de ces contrats, tel qu'il est précisé dans l'ordonnance de confidentialité ci-jointe.

L'Office constate que les contrats 1, 5, 7 et 11, soit les conventions de service de transport et tarifs de transport au Canada pro forma de Base Keystone et Cushing sont du domaine public, cependant il exige que ces contrats soient déposés dans le dossier public de l'instance OH-1-2009.

L'Office accorde au ministère de l'Énergie de l'Alberta (le MÉA) sa requête visant l'accès aux six conventions pro forma et tarifs pour le transport aux États-Unis dans le cas des tronçons KXL, Base Keystone et Cushing. Le MÉA doit déposer des documents de garantie de non-divulgation et se conformer aux modalités de l'ordonnance de confidentialité.

L'Office ordonne que les contrats demandés et répertoriés dans la présente et l'ordonnance MO-13-2009 ci-jointe soient déposés au plus tard à 13 h le mardi 15 septembre 2009.

Annexe III

Conditions dont le certificat est assorti

Généralités

1. Sauf avis contraire de la part de l'Office, Keystone doit se conformer à toutes les conditions énoncées dans le présent certificat.

2. Keystone doit veiller à ce que le projet approuvé soit conçu, situé, construit, mis en place et exploité conformément aux devis, aux normes et aux autres renseignements mentionnés dans sa demande ou dont elle a autrement convenu dans ses réponses aux questions posées ou dans ses présentations connexes.

3. Keystone doit appliquer ou faire appliquer l'ensemble des politiques, méthodes, programmes, mesures d'atténuation, recommandations et procédures concernant la protection de l'environnement qui sont compris ou mentionnés dans sa demande, ou dont elle a autrement convenu dans ses réponses aux questions posées au cours de l'instance OH-1-2009 ou dans ses présentations connexes.

Avant le début de la construction (y compris les travaux de déboisement et de creusement)

4. Tableau de suivi des engagements relatifs à l'environnement

Keystone doit conserver dans son ou ses bureaux de chantier :

a) un tableau à jour de suivi des engagements environnementaux qui répertorie tous les engagements réglementaires, y compris, sans y être limités, ceux qui :

   i) étaient contenus dans la demande présentée à l'ONÉ et les dépôts ultérieurs;

   ii) ont été pris au cours de l'instance OH-1-2007;

   iii) découlent des conditions dont s'assortissaient les permis, autorisations et approbations accordés.

   Keystone doit présenter à l'Office le tableau à jour de suivi des engagements environnementaux 15 jours avant le début de la construction.

b) des copies de tous les permis, autorisations ou approbations visant les installations faisant l'objet de la demande, délivrés par les autorités compétentes fédérales, provinciales ou autres, qui font état de conditions relatives à l'environnement ou de mesures d'atténuation ou de surveillance propres au site;

c) toute modification subséquente d'un permis, d'une autorisation ou d'une approbation.

5. Forage directionnel à l'horizontale

Keystone doit, selon le cas :

a) présenter à l'Office la confirmation de l'exécution des franchissements par forage directionnel à l'horizontale (FDH) ou par fonçage horizontal (FH) proposés à l'égard des rivières Red Deer, Saskatchewan Sud et Frenchman et du ruisseau Piapot, une fois qu'ils ont été réalisés avec succès;

b) en cas de modification de la méthode de franchissement par FDH ou FH proposée pour les rivières Red Deer, Saskatchewan Sud et Frenchman ou le ruisseau Piapot, présenter à l'Office, au moins 10 jours avant d'exécuter le franchissement :

   i) un avis écrit faisant état du changement de la méthode de franchissement proposée et du motif du changement;

   ii) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, qui s'intéressent aux franchissements de cours d'eau et des doubles de toute correspondance reçue de ces dernières;

   iii) au moins 10 jours avant la mise en œuvre de la méthode révisée de franchissement, aux fins d'approbation, une description des mesures révisées de remise en état et de revégétalisation ainsi que des mesures de surveillance du poisson et de l'habitat du poisson aux franchissements de cours d'eau touchés.

6. Méthode d'exécution des relevés visant les espèces rares et répertoriées dans la LEP

Au moins 60 jours avant d'entreprendre chaque relevé pré-construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office :

a) la méthode d'exécution des relevés visant les plantes et communautés écologiques rares et les plantes répertoriées dans la LEP;

b) la méthode d'exécution des relevés de confirmation visant les espèces fauniques dont la prise en charge soulève des inquiétudes (notamment le rat kangourou d'Ord, le renard véloce, la buse rouilleuse, la chevêche des terriers, le chien-de-prairie à queue noire, le tétras à queue fine, la pie-grièche migratrice et les espèces d'amphibiens répertoriées dans la LEP);

c) la preuve que des consultations concernant les méthodes susmentionnées ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, ainsi que des doubles de toute correspondance reçue de leur part au sujet des méthodes proposées.

7. Espèces fauniques répertoriées dans la LEP

Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office :

a) les résultats des relevés de confirmation visant les espèces dont la prise en charge soulève des inquiétudes, y compris le rat kangourou d'Ord, le renard véloce, la buse rouilleuse, la chevêche des terriers, le chien-de-prairie à queue noire, le tétras à queue fine, la pie-grièche migratrice et les espèces d'amphibiens répertoriées dans la LEP;

b) un plan d'atténuation détaillé concernant chacune des espèces précitées qui serait touchée par les activités de construction et d'exploitation;

c) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, et des doubles de toute correspondance de leur part indiquant qu'elles sont satisfaites des plans d'atténuation proposés;

d) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation.

La construction des installations ne pourra débuter avant que l'Office ait approuvé les résultats des relevés visant les espèces répertoriées dans la LEP et les plans d'atténuation.

8. Espèces végétales répertoriées dans la LEP

Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office :

a) les résultats des relevés visant les plantes et communautés écologiques rares et les plantes répertoriées dans la LEP;

b) un plan d'atténuation détaillé concernant chacune des espèces précitées qui serait touchée par les activités de construction, qui comprend, sans y être limité :

   i) les mesures à mettre en œuvre pendant la construction;

   ii) des mesures et un protocole pour la conduite de relevés de surveillance aux fins de la remise en état post-construction;

   iii) la méthode d'exécution des relevés visant à évaluer l'ampleur des impacts inévitables sur les plantes et communautés écologiques rares et les plantes répertoriées dans la LEP;

c) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, et des doubles de toute correspondance de leur part indiquant qu'elles sont satisfaites des plans d'atténuation proposés;

d) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation pertinentes.

La construction des installations ne pourra débuter avant que l'Office ait approuvé les résultats des relevés visant les espèces répertoriées dans la LEP et les plans d'atténuation.

9. Protection des plantes et communautés écologiques rares et des plantes répertoriées dans la LEP

Au moins 120 jours avant de solliciter une autorisation de mise en service, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office un plan concernant les mesures de compensation qui seront offertes et mises en œuvre dans le cas de tout impact inévitable sur des plantes et communautés écologiques rares et des plantes répertoriées dans la LEP. Le plan doit exposer ce qui suit sans y être limité : les résultats des relevés visant à évaluer l'ampleur des impacts inévitables et la preuve que des consultations ont eu lieu avec les organismes gouvernementaux compétents et les parties prenantes concernées.

10. Relevés exhaustifs des terres humides

Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office un relevé exhaustif des terres humides qui précise :

a) la méthode d'exécution du relevé;

b) les résultats du relevé;

c) les critères qui ont présidé au choix des méthodes de franchissement et des mesures d'atténuation à employer, et une justification de leur bien-fondé;

d) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales;

e) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation.

11. Relevés environnementaux complémentaires

Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office les relevés et évaluations complémentaires qu'elle s'est engagée à mener dans sa preuve supplémentaire en date du 28 août 2009 à l'égard des changements au tracé et à l'emplacement d'installations qui débordent le corridor d'étude de 1 km de largeur évalué dans le cadre de l'ÉES.

Ces relevés et évaluations doivent préciser :

a) la méthode d'exécution des relevés (dans la mesure où elle n'était pas dictée par une des conditions d'approbation);

b) les résultats des relevés;

c) les mesures d'atténuation;

d) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales;

e) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation.

12. Relevés pré-construction des mauvaises herbes

Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre les renseignements suivants à l'approbation de l'Office :

a) les résultats des relevés pré-construction des mauvaises herbes visant à déterminer la présence et la densité de mauvaises herbes dans les zones qui seront touchées par la construction du pipeline Keystone XL;

b) la méthode d'exécution des relevés;

c) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, concernant la méthode d'exécution et les résultats des relevés;

d) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation.

13. Plan de protection de l'environnement

Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office :

a) au moins 90 jours avant le début de la construction, l'ébauche d'un plan de protection de l'environnement (PPE) établi pour le projet. Le PPE consistera en une compilation exhaustive des méthodes de protection de l'environnement, des mesures d'atténuation et des engagements en matière de surveillance dont Keystone a fait état dans sa demande concernant le projet et ses dépôts ultérieurs, ou dont elle a autrement convenu dans ses réponses aux questions posées au cours de l'instance OH-1-2009 ou dans ses présentations connexes. Le PPE doit aussi comprendre les mesures découlant des études complémentaires effectuées en 2009 et 2010 à partir de cartes-tracés environnementales à jour. Le PPE doit inclure ce qui suit, sans s'y limiter :

i) une description des mélanges de semences que Keystone propose d'utiliser et les critères gouvernant leur emploi pour la remise en état des terres touchées par le projet, ainsi que la confirmation que les organismes de réglementation compétents, fédéraux et provinciaux, ont fourni leurs commentaires sur les mélanges de semences proposés;

ii) la preuve que les propriétaires fonciers ont été consultés à propos des mélanges de semences à utiliser sur leurs propres terrains directement touchés par le projet;

iii) une mise à jour du plan de gestion des mauvaises herbes, y compris la preuve que les organismes de réglementation compétents, fédéraux et provinciaux, et les propriétaires fonciers directement touchés ont été consultés au cours de l'élaboration du plan;

iv) un plan concernant la remise en état de la région des Great Sand Hills à la suite de la construction du pipeline, établi de concert avec les organismes de réglementation compétents, fédéraux et provinciaux;

v) un plan de gestion de la circulation visant à réduire au minimum le niveau d'activité total, y compris les travaux de construction, s'il y a lieu, dans la zone tampon de 500 m avoisinant la colonie de chiens-de-prairie à queue noire;

vi) des procédures particulières de gestion de l'eau de tranchée à utiliser pour l'assèchement de la tranchée aux endroits où il est probable que l'on rencontre de l'eau souterraine saumâtre à faible profondeur au cours de la construction du pipeline.

b) au moins 45 jours avant le début de la construction, le PPE définitif comprenant, sans y être limité, les nouvelles mesures d'atténuation et toute autre mise à jour découlant des résultats des relevés ainsi que les autres changements apportés au PPE à la suite des consultations portant sur son ébauche antérieure. De plus, Keystone doit fournir la preuve que le PPE a fait l'objet de consultations et exposer de quelle manière les préoccupations non résolues seront réglées.

La construction des installations ne pourra débuter avant que le PPE n'ait été approuvé.

14. Ressources patrimoniales – autorisations et mesures d'atténuation

Au moins 30 jours avant le début de la construction, Keystone doit présenter les renseignements suivants à l'Office :

a) un double de l'autorisation accordée aux termes de la *Historical Resources Act* (loi sur les ressources historiques) de l'Alberta;

b) les commentaires et recommandations reçus des autorités provinciales en Saskatchewan et en Alberta à propos de l'évaluation de l'incidence sur les ressources patrimoniales;

c) aux fins d'approbation, les mesures d'atténuation que Keystone propose de prendre en réponse aux commentaires et recommandations mentionnés au point b).

15. Émissions de gaz à effet de serre

Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office une évaluation quantitative des émissions de gaz à effet de serre (GES) qui, selon ses

prévisions, seront produites directement par le pipeline Keystone XL et les installations connexes, tels qu'ils sont décrits dans la demande. L'étude doit porter à la fois sur la construction et l'exploitation du pipeline et des installations. Outre les résultats de l'évaluation, les renseignements déposés doivent faire état de la méthode de calcul employée, des hypothèses et des données de départ, ainsi que des variables pouvant influer sur les résultats. Keystone doit aussi proposer des mesures d'atténuation pour réduire les émissions.

16. Consultation des groupes autochtones

Keystone poursuivra les consultations auprès des groupes autochtones ayant manifesté de l'intérêt pour le projet relativement aux détails de l'étape de la construction et aux procédures de surveillance qu'elle entend appliquer pour protéger les ressources patrimoniales et traditionnelles des Autochtones.

Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit présenter à l'Office une mise à jour concernant ses consultations avec les peuples autochtones, qui comprend les renseignements suivants :

a) un exposé des préoccupations que les peuples autochtones ont soulevées;

b) un résumé indiquant la façon dont elle prévoit aborder les préoccupations soulevées au cours des consultations;

c) un plan exposant les procédures de surveillance qui seront appliquées pour protéger les ressources patrimoniales et traditionnelles des Autochtones à l'étape de la construction.

Pendant les travaux de construction

17 Oiseaux migrateurs

Si des travaux de construction ou de déboisement ont lieu pendant les périodes de limitation des activités définies à l'égard des oiseaux migrateurs, Keystone doit retenir les services d'un biologiste aviaire compétent chargé d'effectuer un relevé pré-construction pour repérer la présence d'oiseaux migrateurs et de nids actifs dans les zones immédiatement voisines du chantier (rayon de 30 mètres pour les oiseaux migrateurs et de 100 mètres pour les rapaces) et doit présenter l'information suivante à l'Office au moins 30 jours avant d'exécuter de tels travaux de construction ou de déboisement :

a) les résultats du relevé;

b) les mesures d'atténuation, dont la surveillance, définies de concert avec Environnement Canada et le Service canadien de la faune afin de protéger les oiseaux migrateurs repérés ou leurs nids;

c) les mesures d'atténuation, dont la surveillance, définies de concert avec Environnement Canada et le Service canadien de la faune afin de protéger des oiseaux répertoriés dans la *Loi sur les espèces en péril* ou leurs nids;

d) une preuve confirmant que les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, ont été consultées au sujet de la méthode proposée pour la conduite du relevé, des résultats du relevé et des mesures d'atténuation et de surveillance qui seront appliquées, ainsi qu'un exposé des préoccupations soulevées qui n'ont pas été résolues.

Si aucune activité de construction ou de déboisement n'aura lieu pendant les périodes de limitation des activités définies pour les oiseaux, Keystone en avisera l'Office dans les 15 jours suivant la dernière période de limitation des activités à survenir pendant l'étape de la construction.

18. Consultations continues auprès des propriétaires fonciers

Pendant toute la durée de la construction et une période d'au moins cinq ans après avoir obtenu l'autorisation de mise en service, Keystone doit tenir et présenter à l'Office, sur demande, un rapport de suivi des plaintes et des consultations touchant la construction incluant un tableau de suivi des consultations tenues auprès des propriétaires fonciers qui comprend, sans y être limité :

a) un exposé de toutes les consultations engagées avec les propriétaires fonciers, y compris la méthode et les dates de consultation, et un résumé des commentaires ou des préoccupations soulevés par les propriétaires fonciers ou des personnes ou groupes susceptibles d'être touchés;

b) un résumé des mesures que Keystone a prises pour répondre aux commentaires ou aux préoccupations soulevés par les personnes ou groupes susceptibles d'être touchés;

c) une description de la manière dont Keystone compte évaluer si les objectifs déclarés lors des consultations ont été atteints, et dans quelle mesure.

Activités postérieures à la construction

19. Surveillance environnementale post-construction

Après les six premiers mois d'exploitation du projet et au plus tard le 31 janvier de chacune des cinq années suivant la mise en exploitation du projet, Keystone doit présenter à l'Office un rapport de surveillance environnementale post-construction qui :

a) expose la méthode de surveillance utilisée, les critères établis pour évaluer le succès des mesures prises et les résultats constatés;

b) examine l'efficacité des mesures d'atténuation appliquées pendant la construction au regard des critères de succès;

c) détaille les divergences par rapport aux plans et les mesures d'atténuation de rechange appliquées avec l'approbation de l'Office;

d) indique, au moyen d'une carte ou d'un schéma, les endroits où des mesures correctives ont été prises pendant la construction et l'état actuel des mesures correctives;

e) expose les mesures que Keystone se propose de prendre pour régler tout sujet de préoccupation non résolu et le calendrier établi à cette fin.

Avant l'exploitation

20. Qualité des tubes

Trente jours avant de solliciter l'autorisation de mettre le projet en service, Keystone doit fournir une liste des tubes reçus du ou des fournisseurs qui précise le fabriquant de chaque tube, un numéro retraçable permettant d'identifier chaque tube reçu et une mention indiquant si le tube était acceptable dans l'état où il a été reçu, ainsi qu'une liste de tous les défauts (au sens de la norme CSA Z245.1) indiquant les moyens de remédier aux défauts et la cause du défaut (fabrication, manutention, pose).

Activités postérieures à la construction et exploitation

21. Confirmation de la conformité aux conditions par un dirigeant de la société

Dans les 30 jours suivant la date de la mise en service du projet, Keystone doit déposer auprès de l'Office un avis, de la part d'un dirigeant de l'entreprise, confirmant que le projet approuvé a été réalisé et construit conformément à toutes les conditions pertinentes du présent certificat. Si la conformité avec l'une ou l'autre de ces conditions ne peut pas être confirmée, la société doit en présenter les raisons par écrit à l'Office. Le document déposé en application de la présente condition doit inclure une déclaration confirmant que le signataire du document est un dirigeant de l'entreprise.

22. Expiration du certificat

Sauf avis contraire de la part de l'Office, fourni avant le 11 mars 2011, le présent certificat expire le 11 mars 2011 à moins que la construction des installations liées au projet n'ait commencé à cette date.

Annexe IV

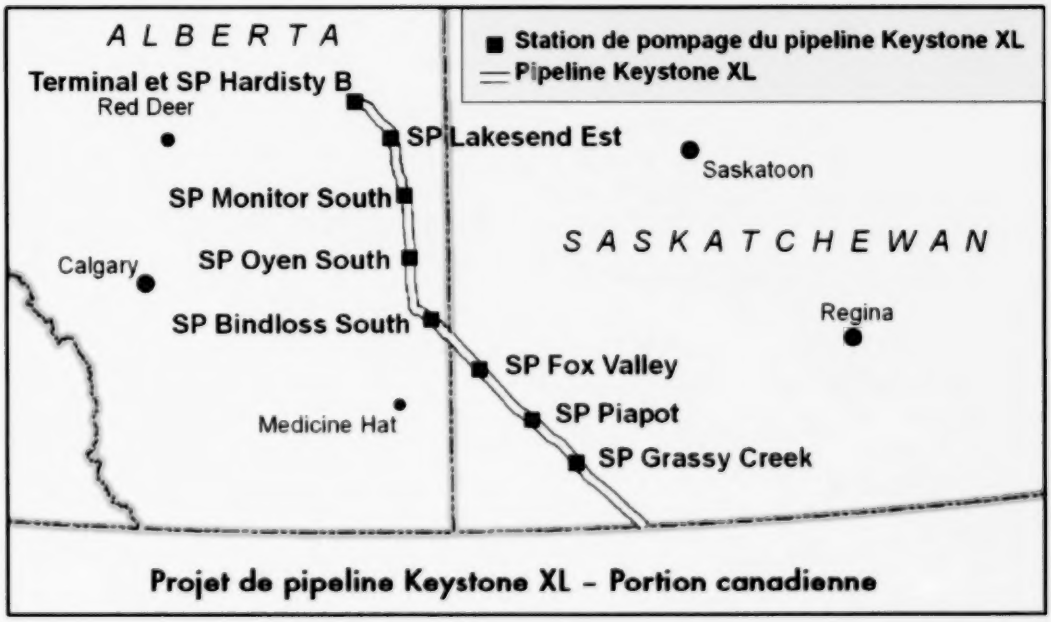
Rapport d'examen environnemental préalable

RAPPORT D'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL PRÉALABLE

Produit en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE)

Projet de pipeline Keystone XL

Nom du demandeur :	TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.		
Date de la demande :	27 février 2009	**Date de l'inscription faite en vertu de la LCÉE :**	14 octobre 2008
Numéro du dossier de l'Office national de l'énergie (ONÉ ou Office) :	OF-Fac-Oil-T241-2009-01-01	**Numéro de référence du Registre de la LCÉE :**	08-01-43013
Déclencheur du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* (RDLRD) de la LCÉE :	*Loi sur l'Office national de l'énergie*, article 52	**Date de la détermination faite en vertu de la LCÉE :**	4 Mars 2010



RÉSUMÉ DE L'EXAMEN PRÉALABLE

Le présent rapport d'examen environnemental préalable (REEP) porte sur la portion canadienne du projet de pipeline Keystone XL (projet) que propose TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd. (Keystone). Le projet s'étendrait de Hardisty (Alberta) à un point sur la frontière canado-américaine situé près de Monchy (Saskatchewan). Il consisterait à construire puis à exploiter un nouvel oléoduc d'environ 529 km de long et des installations connexes, dont un nouveau terminal de réservoirs à Hardisty (Alberta), une nouvelle station de pompage d'amorçage et sept stations de pompage intermédiaires le long du tracé proposé en Alberta et en Saskatchewan. De plus, le projet nécessiterait l'aménagement d'une nouvelle emprise non contiguë sur environ 69 km.

L'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) est le coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale pour ce projet. Transports Canada, l'Office des transports du Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada se sont déclarés des autorités responsables (AR), et Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada se sont déclarés des autorités fédérales (AF) pourvues de connaissances spécialisées. Les ministères de l'Environnement de l'Alberta et de la Saskatchewan ont aussi manifesté de l'intérêt à surveiller le processus d'évaluation environnementale et à y prendre part.

Au cours de son étude du projet, l'ONÉ a examiné des renseignements fournis par le demandeur, par des ministères gouvernementaux et par le grand public. L'analyse présentée dans le REEP repose sur la preuve versée au dossier de l'audience publique tenue à l'égard du projet, laquelle peut être consultée intégralement à l'adresse Internet suivante : https://www.neb-one.gc.ca/ll-fre/livelink.exe?func=ll&objId=434103&objAction=browse&redirect=3.

Le présent rapport a été rédigé en application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE). Une ébauche du REEP a été mise à la disposition du public afin de recueillir ses commentaires à son sujet avant que l'ONÉ rende sa décision. La version définitive du REEP incorpore les remarques reçues, des AR et AF ainsi que de Keystone.

Ainsi qu'il est exposé dans le REEP, les espèces répertoriées dans la *Loi sur les espèces en péril* (LEP), les plantes et communautés écologiques rares, le poisson et son habitat, la qualité de l'air et les terres humides figurent parmi les principaux enjeux environnementaux définis à l'égard du projet. Suivant la LCÉE, l'Office a déterminé que, pourvu que soient mises en œuvre les mesures d'atténuation que Keystone a proposées, ainsi que les exigences réglementaires de l'ONÉ et les conditions recommandées dans le REEP, le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants.

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 122

1.1 Aperçu du projet 122
1.2 Raison d'être du projet 122
1.3 Données de base et sources 122

2 PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE (ÉE) 123

2.1 Participation du gouvernement au processus prédemande de coordination de l'ÉE 123
2.2 Possibilités offertes au public de fournir un apport à l'ÉE 124

3 PORTÉE DE L'ÉE 124

4 DESCRIPTION DU PROJET 125

5 DESCRIPTION DE L'ENVIRONNEMENT 126

6 COMMENTAIRES DU PUBLIC 129

6.1 Enjeux liés au projet, relevant de la LCÉE, qui ont été soulevés dans les commentaires soumis à l'ONÉ 129
6.2 Enjeux liés au projet soulevés lors des consultations menées par le demandeur 131
6.3 Commentaires reçus de la part de groupes autochtones 131

7 MÉTHODE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EMPLOYÉE PAR L'ONÉ 132

8 ANALYSE DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX 134

8.1 Tracé du pipeline 134
8.2 Interactions entre le projet et l'environnement 136
8.3 Mesures d'atténuation courantes 141
8.4 Analyse détaillée des effets environnementaux négatifs éventuels 141
8.4.1 Faune, habitat de la faune et espèces fauniques en péril 142
8.4.2 Plantes et communautés écologiques rares, espèces végétales répertoriées dans la LEP et végétation indigène 144
8.4.3 Poisson et habitat du poisson 146
8.4.4 Eau souterraine saline 147
8.4.5 Terres humides 148
8.4.6 Environnement atmosphérique – Émissions atmosphériques causées par l'exploitation du terminal de réservoirs Hardisty B 149
8.4.7 Plan de remise en état de la région des Great Sand Hills 150
8.4.8 Accroissement du bruit pendant l'exploitation 151

8.5 Évaluation des effets cumulatifs 152
8.6 Programme de suivi 155
8.7 Recommandations 155

9 CONCLUSION DE L'ONÉ 162

10 PERSONNE-RESSOURCES À L'ONÉ 162

ANNEXE 1 ÉBAUCHE DE PORTÉE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE 163

ANNEXE 2 REMARQUES CONCERNANT L'ÉBAUCHE DE REEP 167

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Rôle des organismes fédéraux dans le processus mené en vertu de la LCÉE 123

Tableau 2 : Précisions sur le projet 125

Tableau 3 : Documents présentés à l'Office 130

Tableau 4 : Définition des critères d'importance 133

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ACF	avis de coordination fédérale
AF	autorité fédérale, au sens du paragraphe 2(1) de la LCÉE
AR	autorité responsable, au sens du paragraphe 2(1) de la LCÉE
ARAP	Administration du rétablissement agricole des Prairies
COSEPAC	Comité sur la situation des espèces en péril au Canada
CVÉ	composante valorisée de l'écosystème
EA	ministère de l'Environnement de l'Alberta
EC	Environnement Canada
ÉE	évaluation environnementale
ÉES	évaluation environnementale et socioéconomique effectuée par Keystone
ES	ministère de l'Environnement de la Saskatchewan
FDH	forage directionnel à l'horizontale
FH	fonçage horizontal
GSH	Great Sand Hills
H_2S	sulfure d'hydrogène
Keystone	TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.
km	kilomètre
LCÉE	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
LEP	*Loi sur les espèces en péril*
Loi sur l'ONÉ	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
LPEN	*Loi sur la protection des eaux navigables*
m	mètre
m^3	mètre cube
MPO	Pêches et Océans Canada
Office ou ONÉ	Office national de l'énergie
PPE	plan de protection de l'environnement
REEP	rapport d'examen environnemental préalable établi en vertu de la LCÉE
SC	Santé Canada
SCADA	télésurveillance et acquisition de données
SCC	Sierra Club du Canada
TC	Transports Canada
ZÉL	zone d'évaluation locale
ZÉR	zone d'évaluation régionale
ZIP	zone d'implantation du projet

1 INTRODUCTION

1.1 Aperçu du projet

TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd. (Keystone) a présenté une demande à l'Office national de l'énergie (l'ONÉ ou l'Office) en vue de construire et d'exploiter un oléoduc d'environ 529 kilomètres (km) de long qui s'étendra d'un carrefour d'approvisionnement à Hardisty (Alberta) jusqu'à Monchy (Saskatchewan), sur la frontière canado-américaine. Le projet de pipeline Keystone XL (projet), tel qu'il est désigné, comportera aussi l'aménagement d'une nouvelle station de pompage d'amorçage à Hardisty, de sept nouvelles stations de pompage le long de la canalisation principale, d'un terminal pipelinier à Hardisty, doté de trois réservoirs de stockage opérationnels ayant chacun une capacité nominale de 55 600 m^3 (350 000 barils), ainsi que d'autres ouvrages et activités connexes. La longueur totale d'emprise nouvelle non contiguë qui ne longerait aucune emprise établie serait d'environ 69 km. La capacité initiale du projet serait d'environ 111 300 m^3 (700 000 barils) par jour, et sa capacité nominale de 143 100 m^3 (900 000 barils) par jour.

Le lecteur trouvera à la section 4.0 une description plus détaillée des travaux associés au projet.

1.2 Raison d'être du projet

Le projet a pour objet le transport de produits pétroliers d'un carrefour d'approvisionnement pétrolier situé à Hardisty (Alberta) à des marchés de la côte américaine du golfe du Mexique. Le carrefour de Hardisty est approvisionné par le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien, dont la production, d'après les prévisions, devrait croître d'au moins 247 000 m^3 (1,6 million de barils) par jour de 2007 à 2017. À l'appui du projet, Keystone a conclu des contrats de transport à long terme, d'une durée moyenne de 17 ans, totalisant 60 400 m^3 (380 000 barils) par jour.

1.3 Données de base et sources

L'analyse effectuée dans le présent rapport d'examen environnemental préalable (REEP) repose sur des renseignements tirés des sources suivantes :

- la demande de Keystone concernant le projet;
- l'évaluation environnementale et socioéconomique (ÉES) effectuée par Keystone;
- des dépôts complémentaires concernant la demande relative au projet;
- les réponses aux demandes de renseignements de l'ONÉ et d'autres parties;
- la preuve écrite déposée par le public et les parties intéressées, y compris les lettres de commentaires;
- la preuve produite au cours de l'audience publique orale;
- les remarques des organismes gouvernementaux et de Keystone sur l'ébauche de REEP.

Les renseignements déposés qui se rapportent à la demande sont accessibles sous la rubrique « Documents de réglementation » dans le site Web de l'ONÉ (www.neb-one.gc.ca), à l'adresse suivante : https://www.neb-one.gc.ca/ll-fre/livelink.exe?func=ll&objId=434103&objAction=browse&redirect=3. Pour se renseigner sur la façon d'obtenir ces documents, prière de communiquer avec la secrétaire de l'Office à l'adresse indiquée à la section 10 du rapport.

2 PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE (ÉE)

La demande relative au projet a été déposée aux termes de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ). Cet article étant un élément déclencheur suivant le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, pris en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE), une ÉE doit être menée en application de la LCÉE. Étant donné que le projet ne nécessite pas l'aménagement de nouvelle emprise sur plus de 75 km, comme le prévoit le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* de la LCÉE, l'évaluation environnementale requise suivant la LCÉE est un examen préalable.

2.1 Participation du gouvernement au processus prédemande de coordination de l'ÉE

Avant de présenter sa demande à l'Office, le 27 février 2009, Keystone a déposé une description du projet, le 18 juillet 2008, afin d'amorcer la coordination fédérale en vue de l'ÉE du projet. En qualité de coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale, et conformément au *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences en matière d'évaluation environnementale* (Règlement sur la coordination fédérale), pris en vertu de la LCÉE, l'ONÉ, le 31 juillet 2008, a adressé un avis de coordination fédérale (ACF) aux ministères fédéraux susceptibles d'être intéressés par le projet et son évaluation environnementale. Le tableau qui suit indique les organismes gouvernementaux ayant reçu l'avis et le rôle qu'ils ont joué relativement à l'ÉE du projet. Le lecteur est prié de se reporter à la section 6.0 qui fournit un résumé des commentaires provenant du public et du gouvernement.

Tableau 1 : Rôle des organismes fédéraux dans le processus mené en vertu de la LCÉE

Autorités responsables (AR)	Élément qui a déclenché l'application de la LCÉE
ONÉ	Article 52 de la Loi sur l'ONÉ
Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC)	Tous les endroits où le pipeline traverse des terres relevant d'AAC et pour lesquels Keystone doit obtenir des permis de la part d'AAC
Transports Canada (TC)	*Loi sur la protection des eaux navigables* (LPEN) et paragraphe 108(4) de la Loi sur l'ONÉ – tout franchissement de cours d'eau navigable (pipeline ou pont). Ces cours d'eau comprennent la rivière Red Deer, la rivière Saskatchewan Sud et la rivière Frenchman.
Office des transports du Canada (OTC)	Paragraphe 101(3) de la *Loi sur les transports au Canada* – tout croisement par le pipeline de lignes de chemin de fer de ressort fédéral
Autorités fédérales (AF) pourvues de connaissances spécialisées ▪ Pêches et Océans Canada (MPO) ▪ Environnement Canada (EC) ▪ Santé Canada (SC) ▪ Ressources naturelles Canada (RNCan) ▪ Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)	

L'ACF a aussi été adressée à des organismes provinciaux de l'Alberta et de la Saskatchewan. Les ministères de l'Environnement de l'Alberta (EA) et de la Saskatchewan (ES) ont exprimé un intérêt à surveiller l'ÉE et à y prendre part, même si aucun aspect du projet ne déclenchait l'application de la législation provinciale en matière d'évaluation environnementale.

Dans le cadre de la coordination fédérale prédemande, l'ONÉ, de concert avec les AR et les AF, a préparé une ébauche de la portée de l'ÉE visant le projet et un avis à ce sujet a été publié dans le Registre canadien d'évaluation environnementale le 22 décembre 2008.

2.2 Possibilités offertes au public de fournir un apport à l'ÉE

L'ONÉ a diffusé l'ordonnance d'audience OH-1-2009 le 12 mai 2009, laquelle décrivait le déroulement de l'audience publique orale portant sur le projet. Le processus établi par l'ONÉ prévoyait un certain nombre de façons dont le public (ainsi que les organismes gouvernementaux et les groupes autochtones) pouvait participer à l'ÉE et y fournir un apport, notamment le dépôt de commentaires sur la portée de l'ÉE et la liste des questions, la présentation d'un exposé oral à l'audience ou la participation à titre d'intervenant. Le statut de participant du gouvernement permettait aux autorités gouvernementales investies de responsabilités en matière d'ÉE de participer à l'audience sans avoir à obtenir le statut d'intervenant.

Tel qu'il est exposé dans l'ordonnance d'audience OH-1-2009, l'ONÉ a examiné la demande relative au projet dans le cadre d'une audience publique dont le volet oral s'est déroulé à Calgary du 15 septembre au 2 octobre 2009.

De plus, l'ordonnance d'audience était accompagnée d'une ébauche de la portée de l'ÉE, et le public, ainsi que les groupes autochtones et organismes gouvernementaux, étaient invités à présenter leurs commentaires sur la portée définie pour l'ÉE du projet. Les parties pouvaient proposer des ajouts ou des changements à la portée en déposant leurs suggestions auprès de l'Office au plus tard le 9 juin 2009.

Le 1er décembre 2009, l'ONÉ a écrit aux parties intéressées pour demander leurs commentaires au sujet de l'ébauche de REEP. De plus, un avis adressé au public sur la même question a été affichée dans le registre de la LCÉE. L'annexe 2 renferme le résumé des principales remarques, dont certaines ont entraîné des modifications au REEP. Les remarques n'ayant pas occasionné de modifications font l'objet d'explications.

3 PORTÉE DE L'ÉE

La portée de l'ÉE du projet comprend trois parties :

1. l'énoncé de la portée du projet;
2. la liste des éléments à examiner;
3. l'énoncé de la portée des éléments à examiner.

La portée de l'ÉE, déterminée par les AR de concert avec les AF et le public, en conformité avec la LCÉE et le Règlement sur la coordination fédérale, constitue l'annexe 1 des présentes et détaille chacune de ces parties.

4 DESCRIPTION DU PROJET

Tableau 2 : Précisions sur le projet

Ouvrages et (ou) activités concrètes
Étape de la construction – Calendrier proposé : Début en 2010 et achèvement au troisième trimestre de 2012
▪ Construction d'un nouveau pipeline de 914 mm de diamètre (NPS 36) sur environ 529 km (269 km en Alberta et approximativement 260 km en Saskatchewan), dont 460 km sont contigus à une emprise pipelinière établie et environ 69 km ne le sont pas. ▪ L'emprise de construction aurait approximativement 32 m de largeur, comprenant une servitude permanente d'environ 13 m à 20 m et une aire de travail temporaire de 12 m à 19 m environ. ▪ Construction du terminal Hardisty B, c'est-à-dire aménagement de trois réservoirs de stockage opérationnels au terminal pipelinier existant de Hardisty, lesquels seraient munis de toits flottants externes et auraient chacun une capacité nominale d'environ 55 600 m^3, et mise en place d'installations auxiliaires telles qu'une station de pompage d'amorçage, des dispositifs de comptage, des systèmes de commande et des interconnexions pipelinières. ▪ Construction de sept stations de pompage de canalisation principale, dont quatre stations en Alberta, soit celles de Lakesend, Monitor, Oyen Sud et Bindloss, et trois en Saskatchewan, soit les stations Fox Valley, Piapot et Grassy Creek. ▪ Mise en place de 32 vannes de canalisation principale, de sas de départ et d'arrivée des racleurs, servant pour l'entretien et l'inspection internes, et de systèmes de protection cathodique pour le pipeline et les vannes. ▪ Le projet comprendrait aussi des travaux de préparation des sites (déboisement, décapage et mise en dépôt de la couche végétale, terrassement et creusement de la tranchée), des essais hydrostatiques et la remise en état finale des lieux. ▪ Une seule station de pompage (Fox Valley) exigerait l'aménagement d'un nouveau chemin d'accès (d'environ 400 m). Cela ne serait pas nécessaire dans le cas des autres stations de pompage, car elles sont à proximité de chemins d'accès existants. ▪ Des franchissements seraient réalisés sur les rivières Red Deer et Saskatchewan Sud par la méthode de forage directionnel à l'horizontale (FDH). Les franchissements de la rivière Frenchman et du ruisseau Piapot seraient réalisés suivant une technique sans tranchée dite de fonçage horizontal (FH), qui consiste à percer un trou horizontalement à basse pression. Tous les autres franchissements de cours d'eau emploieraient la méthode du franchissement isolé, s'ils sont effectués en dehors de la période de limitation des activités, ou la méthode à ciel ouvert, si le cours d'eau est asséché ou gelé. ▪ De nouvelles lignes de transport d'électricité et des interconnecteurs seraient mis en place pour alimenter en électricité les stations de pompage et les emplacements de vanne; cet équipement appartiendrait à des fournisseurs locaux indépendants d'électricité, qui en assureraient l'installation et l'exploitation, et ferait l'objet d'un processus réglementaire distinct.
Étape de l'exploitation – Calendrier : 40 ans et plus
▪ Un système informatisé de télésurveillance et d'acquisition de données (SCADA) serait utilisé pour superviser et commander l'exploitation du pipeline à partir de l'actuel centre de commande des opérations de la société, situé à Calgary. ▪ L'étape de l'exploitation comprendrait des patrouilles aériennes périodiques, des inspections internes, la surveillance de la protection cathodique, la signalisation du pipeline aux croisements de routes et aux franchissements de cours d'eau. ▪ Entretien opérationnel et exploitation de véhicules et d'engins. ▪ Entretien des chemins d'accès. ▪ Maîtrise de la végétation pour les espèces végétales nuisibles et les plantes non indigènes. ▪ Surveillance périodique et suivi de la remise en état des terres humides, des cours d'eau et des pâturages naturels.

Ouvrages et (ou) activités concrètes
▪ Maintien de l'intégrité du pipeline, activités de surveillance et intervention d'urgence en cas de fuites de pétrole et de ruptures.
▪ Le projet serait mené en accord avec le programme intégré de sensibilisation publique déjà appliqué par la société.
Étape de la cessation d'exploitation – Calendrier : 40 ans et plus
▪ À la fin de la vie utile du projet, il faudrait présenter une demande suivant l'alinéa 74(1)*d)* de la Loi sur l'ONÉ pour cesser d'exploiter les installations du projet; à ce moment-là, l'ONÉ évaluerait, sous le régime de la Loi sur l'ONÉ et de la LCÉE, les effets environnementaux pouvant résulter des activités de cessation d'exploitation proposées.

5 DESCRIPTION DE L'ENVIRONNEMENT

Keystone a utilisé les limites spatiales suivantes pour délimiter et évaluer la zone étudiée :

- La zone d'implantation du projet (ZIP) comprend l'emprise de construction standard de 32 m et les périmètres au sol associés à la construction du pipeline, aux chemins d'accès et aux installations connexes (p. ex. stations de pompage);
- La zone d'évaluation locale (ZÉL) correspond à l'aire dans laquelle le projet pourrait avoir des effets environnementaux ou socioéconomiques mesurables. Pour plusieurs domaines d'étude, la ZÉL comprend le périmètre au sol du projet et une zone tampon de 500 m de part et d'autre de l'emprise. Dans le cas de certains éléments, la ZIP coïncide avec la ZÉL;
- La zone d'évaluation régionale (ZÉR) se définit comme la zone qui s'étend au-delà de la ZÉL et comprend cette dernière; elle varie en fonction du domaine d'étude.

Les composantes environnementales suivantes sont examinées en détail dans l'ÉES du projet proposé de Keystone.

Milieu naturel

- Le projet traverse une partie du sud-est de l'Alberta et du sud-ouest de la Saskatchewan qui est caractérisée par des plaines légèrement onduleuses.
- Le tracé passe dans les écorégions de la tremblaie-parc, de la prairie mixte humide et de la prairie mixte.
- Le projet traverse la région des Great Sand Hills (GSH), un écosystème rare. Toutefois, il passe à plus de 15 km du cœur de la réserve GSH protégée en vertu de la *Provincial Lands Act* (loi sur les terres provinciales) de la Saskatchewan.

Utilisation des terres et milieu socioéconomique

- Les terres traversées par le projet sont principalement à vocation agricole, comprenant des terres cultivées, des pâtures réensemencées et de grands pâturages naturels. La tremblaie-parc et la prairie mixte humide sont les régions les plus productives pour l'agriculture que le projet traverse. L'exploitation des ressources gazières et pétrolières et les loisirs sont d'autres formes d'utilisation des terres.
- Le tracé du projet débute à Hardisty, carrefour de première importance pour le mouvement du pétrole et son exportation de l'Alberta.

- La construction des nouvelles installations liées au projet perturbera des terres domaniales en Alberta et en Saskatchewan. En Alberta, 42 % de toutes les terres traversées par le pipeline sont des terres domaniales provinciales; de celles-ci, 36 % sont désignées des zones spéciales. En Saskatchewan, 25 % des superficies traversées sont des terres domaniales provinciales. Le projet traversera trois pâturages communautaires gérés par l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP), organisme fédéral qui fait partie d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Deux des pâturages communautaires de l'ARAP, soit ceux de Val Marie et de Masefield, longent la partie méridionale du tracé dans le district de gestion des terres de Swift Current. Le troisième pâturage communautaire, Big Stick, se trouve dans le district de gestion des terres de Maple Creek, situé dans la partie centrale du tracé qui traverse la Saskatchewan.
- Selon le Programme de protection des eaux navigables de Transports Canada, les rivières Red Deer, Saskatchewan Sud et Frenchman sont des cours d'eau navigables.
- Dans les deux provinces, le tracé du projet traverse des zones rurales faiblement peuplées qui ont déjà été le théâtre d'activités liées à l'extraction de gaz et de pétrole classiques.
- Toutes ces régions jouissent d'une situation de quasi plein-emploi.

Sols

- Le paysage est dominé par des dépôts superficiels glaciaires, où le substrat rocheux n'affleure que dans les grandes vallées fluviales.
- Un gradient de précipitation nord-sud est évident dans la couleur de la couche végétale des zones pédologiques.
- Le long du tracé du projet, la salinisation suivie de la solodisation (sols solonetz) et l'érosion éolienne (sols régosoliques dans des zones à texture grossière) sont les principaux processus qui ont présidé à la formation des sols.

Végétation

- Le tracé sélectionné traverserait dix zones écologiquement importantes dans la ZEL, dont quatre sont réputées de valeur nationale, et six de valeur provinciale.
- La végétation indigène s'accroît à mesure que le tracé s'approche de Monchy (Saskatchewan).
- On trouve des restants de tremblaie-parc entre Hardisty et le lac Gooseberry (Alberta); la fétuque scabre des plaines et la danthonie de Hooker dominent les prairies naturelles de l'écorégion de la prairie mixte humide; dans l'écorégion de la prairie mixte, la végétation indigène est caractérisée par des herbes courtes et mi-longues.
- Des plantes rares et des communautés écologiques rares ont été repérées le long du tracé en Alberta et en Saskatchewan. Le projet traverse des régions qui sont réputées abriter des espèces végétales répertoriées à l'annexe I de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) (notamment l'halimolobos mince, qui figure parmi les espèces menacées, et la cryptanthe minuscule, classée comme espèce en voie de disparition).
- Un certain nombre d'espèces répertoriées au niveau provincial pourraient également être présentes le long du tracé proposé.

Faune et habitat de la faune

- La zone du projet procure un habitat à de nombreuses espèces d'oiseaux migrateurs et non migrateurs, et comprend des aires importantes de nidification au lac Gooseberry (Alberta) et dans la plaine du lac Bigstick (Saskatchewan).
- En Saskatchewan, le projet traverse des terres visées par la *Wildlife Habitat Protection Act* (loi sur la protection de l'habitat faunique) qui constituent des réserves fauniques enregistrées au provincial.
- Deux espèces d'amphibiens répertoriées à l'annexe I de la LEP (le crapaud des steppes et la grenouille léopard) ont été relevées dans des terres humides situées le long du tracé, en Alberta comme en Saskatchewan.
- Trois espèces d'oiseaux répertoriées à l'annexe 1 de la LEP ((le pipit de Sprague, la pie-grièche migratrice et le courlis à long bec), deux sites de nidification de la chevêche des terriers, classée comme « menacée » à l'annexe 1 de la LEP, et dix buses rouilleuses, classées comme « espèce préoccupante », ont été observés dans la zone d'évaluation locale pour la faune, en Alberta et en Saskatchewan.
- Deux espèces de mammifères répertoriées dans la LEP (le rat kangourou d'Ord et le chien-de-prairie) ont été relevées uniquement en Saskatchewan.
- Plusieurs terres humides, fondrières et lacs jalonnent le tracé du projet.

Environnement atmosphérique

- Le terminal de réservoirs de Hardisty compte déjà un certain nombre de réservoirs de stockage et d'installations connexes, qui ont un effet sur la qualité de l'air ambiant.

Environnement acoustique

- Les niveaux sonores dans le périmètre et aux alentours du terminal Hardisty sont typiques d'une installation industrielle. Sur le reste de l'emprise proposée, le niveau sonore ambiant est généralement bas, reflet du cadre rural, mais peut présenter des variations diurnes et être affecté par des sources locales de bruit, comme la circulation de véhicules.

Terres humides

- De petites zones humides éphémères, semi-permanentes et permanentes sont présentes le long du tracé proposé. Leur longueur totale, que ce soit sur les emprises contiguës ou non, est de 16,15 km en Alberta et de 25,21 km en Saskatchewan. Keystone effectuera d'autres études sur les terres humides afin de préciser leur répartition sur la superficie au sol du projet.

Poisson et habitat du poisson

- Le projet franchirait 16 cours d'eau (dix en Saskatchewan et six en Alberta), dont 13 sont des cours d'eau à poisson.
- Aucune espèce de poisson répertoriée à l'annexe I de la LEP n'a été relevée dans la zone du projet; cependant, l'esturgeon jaune, que l'on sait être présent dans la rivière Saskatchewan Sud, est considéré comme une espèce menacée par le Comité sur la

situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) et est l'objet de consultations visant à l'inclure dans les listes de la LEP.

Hydrogéologie

- En Alberta comme en Saskatchewan, l'emprise traverse des zones parsemées d'aquifères superficiels à fort rendement en eau souterraine, qui peuvent être vulnérables à la contamination de surface.
- À l'est de Hardisty (Alberta), des nappes d'eaux souterraines salines ont été observées dans la partie de l'emprise située entre les lacs Alkali et Shorncliffe.

Ressources patrimoniales et paléontologiques

- Le tronçon de la Saskatchewan toucherait la bordure méridionale de la région des Great Sand Hills, reconnue comme une zone riche en ressources patrimoniales.
- Au voisinage du tracé proposé, on dénombre 125 ressources patrimoniales déjà enregistrées en Alberta et 133 en Saskatchewan. Au cours des relevés sur le terrain effectués pour le projet, 30 autres sites ont été découverts en Saskatchewan et 19 autres en Alberta.

Peuples autochtones et usage des terres et des ressources à des fins traditionnelles

- Le tracé traverse des terres qui sont visées par le Traité n° 4, le Traité n° 6 et le Traité n° 7, ainsi que des territoires traditionnels revendiqués par les collectivités cris, pieds-noirs, dakota, saulteaux et métis.
- Les Premières nations de Neekaneet et de Red Pheasant ont déclaré qu'elles continuent de faire un usage traditionnel de terres avoisinant le tracé, notamment pour la chasse et la cueillette de plantes à des fins médicinales et traditionnelles. Les Premières nations de Sweetgrass et de Moosomin ont également indiqué qu'elles poursuivent des pratiques traditionnelles liées à l'utilisation des terres qui seraient perturbées par le projet.

6 COMMENTAIRES DU PUBLIC

6.1 Enjeux liés au projet, relevant de la LCÉE, qui ont été soulevés dans les commentaires soumis à l'ONÉ

Le public a saisi l'Office de plusieurs enjeux associés au projet. Pour consulter les documents soumis, on invite le lecteur à visiter le site Web de l'ONÉ (www.neb-one.gc.ca), à l'adresse https://www.neb-one.gc.ca/ll-fre/livelink.exe?func=ll&objId=434103&objAction=browse&redirect=3, et à sélectionner le dossier ou sous-dossier pertinent, ou encore taper le numéro de pièce voulu (tableau ci-dessous) dans la case Recherche.

L'Alberta Federation of Labour (AFL) et le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) ont déposé une preuve concernant l'exportation de ressources non traitées et la perte d'un potentiel de création d'emplois. Comme les observations de l'AFL débordent la portée de l'ÉE du projet, l'Office les examine dans ses motifs de décision.

Le Sierra Club du Canada (SCC) a soulevé des questions touchant le processus et la politique en matière d'ÉE. En raison des considérations plus larges qu'elles soulèvent, il convient mieux d'aborder ces questions dans les motifs de décision, plutôt que dans le présent REEP qui se limite au projet.

Tableau 3 : Documents présentés à l'Office

Titre, date de présentation et numéro de la pièce	Objet des commentaires
ES, 27 juillet 2009, E-6-1	• Faune et habitat de la faune • Critères de sélection des emplacements des vannes • Plan de gestion des mauvaises herbes • Remise en état et stabilisation de la végétation indigène • Utilisation ou déviation des eaux de surface ou souterraines • Franchissements de cours d'eau • Essais hydrostatiques • Ressources patrimoniales
AAC, 30 juillet 2009, D-1-4	• Espèces en péril • Remise en état • Mélanges de semences
TC, 9 juin 2009, D-4-2	• Franchissements de cours d'eau • Préoccupations des Autochtones
EC, 29 juillet 2009, E-5-1	• Oiseaux migrateurs • Espèces en péril • Terres humides • Placement des vannes • Faune et habitat de la faune • Remise en état
MPO, 29 juin 2009, D-2-2	• Franchissements de cours d'eau • Poisson et habitat du poisson • Essais hydrostatiques • Remise en état
Dale et Shirley McInnes, juin 2009, C- 22	• Effets négatifs associés à l'emplacement de la station de pompage Grassy Creek • Préoccupations concernant le bruit • Pollution lumineuse et impact esthétique • Odeurs • Sécurité
Creston Anderson, juin 2009, C-21	• Préoccupations concernant le bruit attribuables à l'emplacement de la station de pompage Grassy Creek
Juin 2009 : Craig Wilkins, C-26; Mary Swenson, C-25; Daryl Swenson, C-26; Dennis Swenson, C-24; Staples Farms Ltd., C-14	• Préoccupations concernant le bruit attribuables à l'emplacement de la station de pompage Bindloss

EC et TC ont soumis des remarques à la suite de la publication de l'ébauche de REEP. Keystone a elle aussi fait part de ses commentaires, y compris des réponses à certaines remarques faites par ces ministères. Il est possible de consulter cette information dans le site Web de l'ONÉ (www.neb-one.gc.ca) à l'adresse https://www.neb-one.gc.ca/ll-eng/livelink.exe?func=ll&objId=550305&objAction=browse&sort=-name&redirect=3 . Cliquez sur le dossier « Environmental Screening ». Un résumé figure à l'annexe 2 des présentes.

6.2 Enjeux liés au projet soulevés lors des consultations menées par le demandeur

Keystone a lancé son programme de consultation en mars 2008, dès le début de la planification du projet. Les démarches de consultation ont pris diverses formes : contacts directs avec les propriétaires fonciers, rencontres avec les groupes intéressés et des représentants gouvernementaux, avis publics, assemblées portes ouvertes et établissement de numéros d'appel sans frais, d'une adresse courriel et d'un site Web pour le projet.

Keystone a signalé que les préoccupations soulevées par le public portaient notamment sur les aspects suivants : le tracé du projet et les emplacements des stations de pompage, l'intégrité, la sécurité et les fuites, l'exportation de ressources, la circulation et l'accroissement de l'achalandage des routes, la profondeur d'enfouissement du pipeline sur les terrains de ranchs et d'exploitations agricoles ainsi qu'aux croisements de routes, l'incidence environnementale dans le district de planification des Great Sand Hills, les procédés de remise en état, les franchissements de cours d'eau, l'utilisation de l'infrastructure locale, les procédures d'intervention en cas d'urgence, l'acquisition de terres, l'incidence sur les terres agricoles et leur utilisation, et les retombées socioéconomiques locales.

Dans la demande, Keystone a soutenu que tous les enjeux soulevés par les parties prenantes avaient été réglés ou qu'elle s'attendait à les résoudre à la satisfaction de toutes les parties touchées. Elle s'est engagée à poursuivre les consultations auprès des propriétaires fonciers pour régler les questions en instance. De plus, elle s'est engagée à avoir des consultations continues avec toute partie éventuellement touchée et a souligné qu'elle se laisserait guider dans la conduite des consultations par les pratiques de consultation et la politique en matière de relations avec les Autochtones appliquées par TransCanada.

L'Office a dûment pris en considération tous les commentaires formulés au cours de l'instance. Dans la préparation du présent REEP, il n'a tenu compte que des commentaires qui se rapportent au mandat que lui confère la LCÉE. L'Office examinera à fond et détaillera dans ses motifs de décision toutes les questions afférentes au programme de consultation, notamment l'à-propos de sa conception, de sa mise en œuvre et des résultats, et le besoin de consultations continues ou subséquentes.

6.3 Commentaires reçus de la part de groupes autochtones

Six collectivités et une organisation autochtones ont pris part à l'instance OH-1-2009. Les Premières nations d'Alexander, de Moosomin, de Nekaneet, de Red Pheasant et de Sweetgrass ont participé à titre d'intervenants, tandis que des lettres de commentaires ont été déposées par la Bande des Blood et la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN). Les préoccupations soulevées par ces parties portaient sur les aspects suivants : les consultations menées par la

société, les consultations de la Couronne, les répercussions éventuelles sur les terres traditionnelles et les terres conférées par traité, ainsi que l'utilisation de ces terres par la collectivité, le caractère approprié de l'étude sur le savoir traditionnel et les éventuelles perspectives d'emploi et retombées économiques.

Pour la plupart, il s'agit de questions liées aux processus qui sont abordées dans le cadre des motifs de décision de l'Office concernant l'instance OH-1-2009. La question des répercussions éventuelles sur les terres traditionnelles et les terres conférées par traité, ainsi que sur l'utilisation de ces terres par la collectivité, est examinée dans le présent REEP. Keystone a indiqué dans sa demande qu'elle poursuivrait son processus de participation des Autochtones pendant toute la durée de l'étape de construction advenant l'approbation du projet. Elle a précisé que ce processus comprend des discussions avec les collectivités autochtones visant à déterminer les mesures qui conviennent pour l'atténuation des effets du projet, s'il y en a, sur l'usage courant des terres à des fins traditionnelles et sur les ressources patrimoniales et culturelles. Keystone prévoit mettre en œuvre le programme intégré de sensibilisation du public de TCPL pendant l'exploitation comme moyen de poursuivre la consultation des Autochtones à propos du projet.

Comme la consultation des Autochtones est un processus permanent pour tout projet, il est recommandé que toute approbation soit assortie d'une condition (la condition L) enjoignant à Keystone de poursuivre la consultation et de déposer un rapport sur ses résultats à cet égard avant le début de la construction. Cette condition permettrait d'assurer que cette consultation est adéquate et efficace. Keystone a reconnu le bien-fondé du commentaire de TC selon lequel toute mesure d'atténuation propre au site en vue de réduire au minimum ou de prévenir les effets du projet sur l'usage courant des terres à des fins traditionnelles devrait être intégrée au PPE. L'Office s'attendrait à ce que les renseignements à cet effet soient inclus dans le PPE à l'instar des autres éléments requis au titre de la condition K.

7 MÉTHODE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EMPLOYÉE PAR L'ONÉ

Pour évaluer les effets environnementaux du projet, l'ONÉ a utilisé une approche axée sur les enjeux. Dans son analyse à la section 8.2, l'ONÉ a relevé les interactions susceptibles de survenir entre les activités du projet proposé et les composantes environnementales avoisinantes. L'Office a également examiné les accidents et défaillances qui pourraient se produire en rapport avec le projet ainsi que tout changement que l'environnement pourrait exiger d'apporter au projet. Si aucune interaction n'était à prévoir entre le projet et une composante environnementale donnée, il n'a pas jugé nécessaire de poursuivre l'examen de cette composante. De même, il n'a pas jugé bon d'analyser plus en détail les interactions qui entraîneraient des effets positifs ou celles qui n'auraient aucun effet. Dans les cas où les effets éventuels du projet étaient incertains, ils ont été inclus dans la catégorie des effets environnementaux négatifs éventuels.

La section 8.3 résume l'examen fait par l'Office des normes de conception et pratiques courantes auxquelles Keystone aura recours pour atténuer la plupart des effets environnementaux négatifs éventuels.

La section 8.4 présente une analyse plus détaillée de certains effets environnementaux négatifs, choisis en raison des préoccupations qu'ils soulèvent dans le public, de la nécessité de recourir à

des normes de conception ou des mesures d'atténuation spéciales et de l'importance relative des éléments en question dans le contexte de la demande. L'analyse précise en quoi consistent les mesures d'atténuation, les critères utilisés pour évaluer l'importance des effets (définis dans le tableau 4 ci-dessous), les programmes de surveillance et (ou) de suivi requis, de même que l'opinion de l'Office et toute recommandation visant spécifiquement l'enjeu en question.

La section 8.5 traite des effets cumulatifs. La section 8.6 porte sur les programmes de suivi et la section 8.7 expose les conditions recommandées pour toute approbation subséquente du projet.

Tableau 4 : Définition des critères d'importance

Critère	Cote	Définition
Tous les critères	Incertain	Descripteur utilisé lorsqu'aucune autre cote ne s'applique en raison d'un manque d'information et ou de l'incapacité à prédire l'effet.
Fréquence (à quelle fréquence surviendrait l'événement ayant causé l'effet)	Accident	Événement imprévu qui survient rarement au cours de la période d'évaluation.
	Cas isolé	Se produit une seule fois durant une étape du cycle de vie du projet.
	Plusieurs fois/fréquent	Se produit plusieurs fois durant une étape du cycle de vie du projet.
	Continue	Se produit tout au long d'une étape du cycle de vie du projet.
Durée (période pendant laquelle l'événement cause l'effet)	Court terme	Effet environnemental négatif dont la durée est de l'ordre de plusieurs mois et (ou) est limitée à la période de construction proposée.
	Moyen terme	Effet environnemental négatif dont la durée est de l'ordre de quelques années.
	Long terme	Effet environnemental négatif qui serait évident tout au long de l'exploitation prévue du pipeline ou même après.
Réversibilité	Réversible	Effet environnemental négatif qui devrait se résorber (retour aux conditions de base) avant la fin de la vie utile du projet.
	Possible	Effet environnemental négatif qui peut ou non se résorber (retour aux conditions de base) avant la fin de la vie utile du projet.
	Irréversible	Effet environnemental négatif qui serait permanent ou ne serait réversible qu'après la fin de la vie utile du projet.
Étendue géographique	Zone d'implantation du projet (ZIP)	L'effet serait limité à l'emprise de construction et aux périmètres au sol associés à la construction du pipeline, aux chemins d'accès et aux installations connexes, comme les stations de pompage.
	Zone d'évaluation locale (ZÉL)	En général, l'effet serait limité à la zone tampon de 500 m de part et d'autre de l'emprise, ou à la distance spécifiée dans la norme propre à la composante (p. ex., une distance de 1 500 m pour le bruit suivant la directive n° 38 de l'Energy Resources Conservation Board (ERCB) de l'Alberta.
	Zone d'évaluation régionale (ZÉR)	Zone qui comprend et déborde la zone étudiée. Ses limites varient selon le domaine d'étude et peuvent inclure des sous-régions naturelles, le domaine vital d'espèces fauniques ou un bassin atmosphérique.

Critère	Cote	Définition
Ampleur	Faible	▪ L'effet a une incidence négligeable, ou nulle. ▪ L'effet ne touchera vraisemblablement que quelques individus ou espèces, ou n'aura qu'une faible incidence sur la ressource ou les parties touchées. ▪ Le projet envisagé est compatible avec le zonage des terres et l'effet est limité au territoire visé par ce zonage. ▪ L'effet aurait une incidence sur la qualité de vie de certaines personnes, mais les gens s'y adaptent ou s'y habituent couramment et l'effet est largement accepté par la société.
	Moyenne	▪ L'effet aurait une incidence sur bon nombre d'individus ou d'espèces ou affecterait visiblement la ressource ou les parties touchées. ▪ L'effet est décelable mais en deçà des normes ou des limites de tolérance environnementales, réglementaires et (ou) sociales. ▪ Le projet envisagé est compatible avec le zonage des terres, mais l'effet empiéterait sur les sensibilités associées à l'utilisation des terres voisines. ▪ L'effet aurait une incidence sur la qualité de vie des gens, mais il est normalement accepté par la société.
	Élevée	▪ L'effet aurait une incidence sur un grand nombre d'individus ou affecterait considérablement la ressource ou les parties touchées. ▪ L'effet dépasse les normes ou les limites de tolérance environnementales, réglementaires et (ou) sociales. ▪ Le projet envisagé n'est pas compatible avec le zonage des terres ou avec les modes d'utilisation et les sensibilités d'autres terres. ▪ L'effet aurait une incidence sur la qualité de vie des gens, causerait un stress durable et n'est généralement pas accepté par la société sauf en cas de circonstances atténuantes.
Évaluation de l'importance	Susceptible d'être important	Effets qui sont de grande ampleur, ou qui sont continus, irréversibles, de longue durée et d'étendue régionale.
	Pas susceptible d'être important	Tout effet négatif ne répondant pas aux critères d'importance précités.

8 ANALYSE DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX

8.1 Tracé du pipeline

Keystone a défini un tracé pour le projet, ainsi que plusieurs tracés de rechange et des critères pour les évaluer. Son équipe multidisciplinaire, comprenant des spécialistes en génie, en construction, en environnement et en questions foncières, a évalué chacune des solutions de rechange. Dans le cas du tronçon albertain (qui va de Hardisty à McNeill), Keystone a évalué trois corridors de rechange possibles en fonction de critères comme la longueur, la constructibilité, la réduction au minimum de la longueur d'emprise non contiguë et du nombre de cours d'eau et de terres humides à franchir, ainsi que l'évitement de formes d'utilisation écosensibles connues. En Saskatchewan, elle a sélectionné le corridor en fonction de la présence d'infrastructures linéaires existantes.

Des tracés de rechange ont également été envisagés pour le franchissement de la rivière Saskatchewan Sud en raison de contraintes environnementales et de constructibilité au voisinage

de la rivière. Un tracé de rechange non parallèle au pipeline Keystone existant a été retenu parce qu'il est plus court, et donc réduit le périmètre au sol du projet, et parce qu'il permet d'éviter des sites connus de plantes répertoriées dans la LEP.

Pour le choix des emplacements des stations de pompage, Keystone s'est fondée sur des critères comme l'accès par des routes toutes saisons, la proximité d'une infrastructure électrique existante, l'évitement de terres humides permanentes, de pâturages naturels et de sites où la présence d'espèces végétales ou fauniques répertoriées au niveau provincial ou fédéral a été documentée, la constructibilité ainsi que les observations des parties prenantes et du public.

Après le dépôt de la demande, soit durant l'été 2009, Keystone a proposé des changements au tracé qui ont porté à 69 km la longueur totale d'emprise nouvelle non contiguë. De plus, elle a déplacé les stations de pompage Lakesend et Piapot pour éviter une terre humide et des sites archéologiques repérés au cours de relevés.

8.2 Interactions entre le projet et l'environnement

	Composante environnementale	Description de l'interaction (comment, quand, où) ou raison pour laquelle aucune interaction n'est prévue	Effet environnemental négatif éventuel	Application d'une méthode d'atténuation courante (voir la section 8.3) et (ou) renvoi à une évaluation plus détaillée
Biophysique	Milieu naturel – relief unique	• Le projet traverse la région des GSH et y comporterait l'utilisation d'engins de construction pour effectuer des travaux de déboisement, de décapage, de terrassement, de creusement et de remblayage, notamment pendant que le sol n'est pas gelé	• Érosion du sol sableux et appauvrissement de la biodiversité dans la région des GSH	O (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.7)
	Sol et productivité du sol	• Utilisation de véhicules et d'engins de construction pour effectuer des travaux de déboisement, de décapage, de terrassement, de creusement et de remblayage aux emplacements des stations de pompage et sur toute la longueur de l'emprise	• Perte de terre végétale, compactage du sol ou mélange des couches pendant les travaux	O
			• Perte de terre végétale sous l'effet de l'érosion par l'eau de surface et l'érosion éolienne	O
			• Perte de terre végétale en raison de l'instabilité de la tranchée	O
			• Mobilisation des contaminants existants dans le sol	O
	Végétation et plantes rares	• Activités de déboisement, de décapage, de construction et d'exploitation le long de l'emprise • Introduction et prolifération de mauvaises herbes non indigènes ou envahissantes en raison de la contamination du sol par les machines, du paillage ou des mélanges de semences, ou de l'invasion d'espèces croissant dans des zones voisines • Maîtrise et gestion à long terme de la végétation sur l'emprise	• Perturbation des graminées et des herbacées non graminoïdes • Fragmentation de la prairie naturelle • Perte ou altération de la végétation indigène, de communautés écologiques rares et de plantes rares	O (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.2)
			• Altération de l'habitat de la faune	O
			• Envahissement par des mauvaises herbes ou des espèces non indigènes qui supplantent la végétation désirable	O (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.2)
			• Interférence à long terme dans la succession naturelle de la végétation en raison de la maîtrise de la végétation	O (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.2)
	Qualité et quantité d'eau	• Les travaux de déboisement, de décapage et de terrassement de l'emprise, ainsi que le creusement	• Modification du régime naturel de l'eau de surface	O

	Composante environnementale	Description de l'interaction (comment, quand, où) ou raison pour laquelle aucune interaction n'est prévue	Effet environnemental négatif éventuel	Application d'une méthode d'atténuation courante (voir la section 8.3) et (ou) renvoi à une évaluation plus détaillée
		et le remblayage de la tranchée peuvent perturber l'écoulement des eaux de surface et souterraines et en réduire la qualité • Échec des mesures d'isolement d'un cours d'eau pendant des travaux d'excavation dans son lit • Échec d'un franchissement par FDH ou par FH • Défaillance d'un ouvrage de franchissement temporaire au-dessus d'un cours d'eau • Utilisation de gros volumes d'eau pour l'essai hydrostatique de canalisations • Creusement de la tranchée dans un milieu halomorphe	• Perturbation de l'hydrologie de subsurface et réduction de la quantité d'eau souterraine et de sa qualité	O
			• Perturbation des puits d'eau	O
			• Introduction de sédiments dans l'eau de surface	O
			• Introduction de contaminants et d'autres substances délétères	O
			• Entrée de sédiments dans les cours d'eau et érosion des zones perturbées adjacentes aux plans d'eau	O
			• Détérioration de l'intégrité écologique de l'eau (cours d'eau à poisson et cours d'eau sans poisson) et destruction de l'habitat du poisson (voir la rubrique suivante) • Diminution de la qualité de l'eau de surface et du sol, et perte ou altération de la végétation	O N (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.4)
	Poisson et habitat du poisson	• Travaux de déboisement, de terrassement, de creusement et de remblayage aux franchissements de cours d'eau le long de l'emprise • Les travaux d'excavation dans de petits cours d'eau auraient lieu en dehors des périodes de limitation des activités • Défaillance d'un ouvrage de franchissement temporaire au-dessus d'un cours d'eau • Échec d'un franchissement par FDH ou par FH • Utilisation de gros volumes d'eau pour l'essai hydrostatique de canalisations	• Mortalité du poisson (directe ou indirecte) et altération, perturbation ou destruction de l'habitat du poisson	O (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.3)
			• Détérioration, perturbation ou destruction de l'habitat du poisson causées par la pose du pipeline et l'accès	N (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.3)
	Terres humides	• Travaux de déboisement, de terrassement, de creusement et de remblayage à proximité de terres humides	• Perte de fonctions des terres humides et perte d'habitat terrestre et aquatique dans les zones de terres humides	N (Pour plus de précisions, voir

8.3 Mesures d'atténuation courantes

Keystone a exposé dans son évaluation environnementale et socioéconomique (ÉES), dans ses cartes-tracés environnementales et dans des documents postérieurs à la demande les normes de conception et mesures d'atténuation courantes qu'elle se propose d'utiliser pour contrer les effets environnementaux et socioéconomiques négatifs éventuels du projet qui sont relevés au tableau 8.2. De plus, elle a regroupé les mesures d'atténuation proposées, y compris les mesures courantes, dans une ébauche de son plan de protection de l'environnement (PPE).

Keystone a utilisé, ou utiliserait, plusieurs stratégies d'atténuation pour éviter ou réduire au minimum les effets du projet, notamment :

- éviter des composantes valorisées de l'écosystème grâce au choix du tracé;
- suivre des emprises établies pour réduire au minimum les nouvelles perturbations;
- planifier le calendrier des activités de manière à éviter les périodes sensibles;
- mener des inspections pendant la construction pour garantir que les mesures d'atténuation sont appliquées et efficaces;
- assurer la surveillance et l'entretien du réseau pipelinier pour éviter les conséquences d'accidents éventuels pendant l'exploitation.

Ces mesures fournissent à l'Office une base suffisante pour évaluer les effets environnementaux négatifs éventuels, et elles répondent à l'objectif d'atténuer de tels effets.

Par mesure d'atténuation courante, on entend une exigence technique ou une pratique, mise au point par l'industrie ou prescrite par un organisme gouvernemental, qui a été employée avec succès antérieurement et qui répond aux attentes de l'ONÉ.

Pour garantir que toutes les mesures d'atténuation courantes, entre autres mesures, soient répertoriées et regroupées afin d'en assurer la bonne mise en œuvre, et qu'elles fassent l'objet de consultations, l'Office recommande que Keystone lui présente un PPE révisé et à jour, conformément à la condition K. Par ailleurs, l'Office recommande de recourir à la condition M pour faire en sorte que toutes les mesures d'atténuation courantes soient observées en ce qui touche les ressources patrimoniales.

L'ONÉ estime que si Keystone, pour ce qui concerne le projet, se conforme aux normes de conception et mesures d'atténuation courantes qu'elle a proposées et qu'elle s'est engagée à appliquer dans le cadre de sa demande et au cours de l'audience publique, les effets environnementaux négatifs éventuels qui peuvent être surmontés uniquement par l'application de mesures d'atténuation courantes ne sont pas susceptibles d'être importants.

8.4 Analyse détaillée des effets environnementaux négatifs éventuels

La partie qui suit présente une analyse détaillée de chaque effet environnemental négatif éventuel qui est particulièrement préoccupant pour le public, fait intervenir un programme de surveillance ou de suivi, nécessite des mesures d'atténuation spéciales ou exige l'application de recommandations propres à l'enjeu en question.

	Composante environnementale	Description de l'interaction (comment, quand, où) ou raison pour laquelle aucune interaction n'est prévue	Effet environnemental négatif éventuel	Application d'une méthode d'atténuation courante (voir la section 8.3) et (ou) renvoi à une évaluation plus détaillée
			▪ Perturbation du régime hydrologique des eaux de surface et souterraines	la section 8.4.5)
	Faune et habitat de la faune	▪ Enlèvement des arbustes et des arbres lors du déboisement de l'emprise et des aires de travail temporaires ▪ Creusement de la tranchée ▪ Accroissement du bruit causé par la construction le long de l'emprise et l'exploitation des stations de pompage ▪ Interactions des travailleurs avec la faune ▪ Déchets résultant des travaux de construction ▪ Maîtrise et gestion à long terme de la végétation sur l'emprise	▪ Perturbation de l'habitat de la faune ▪ Perturbation des oiseaux nicheurs ▪ Perturbation sensorielle de la faune ▪ Déplacement d'animaux sauvages ▪ Conflits avec la faune et mortalité d'animaux ▪ Accoutumance de la faune aux déchets de construction ▪ Besoin accru et à long terme de mesures de gestion de la végétation sur l'emprise	O (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.1)
	Espèces répertoriées dans la LEP (fauniques)	▪ L'emprise du projet traverse l'habitat potentiel d'espèces d'amphibiens, d'oiseaux et de mammifères répertoriés ▪ Activités de construction, notamment déboisement et terrassement de l'emprise, creusement de la tranchée, pose du pipeline et remblayage	▪ Perte ou réduction de l'habitat, mortalité, stress, diminution du succès de reproduction et déclin concomitant des populations	O
			▪ Perturbation d'espèces d'amphibiens répertoriées dans la LEP et de leur habitat	N (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.1)
			▪ Perturbation d'espèces d'oiseaux répertoriées dans la LEP	O
			▪ Perturbation d'espèces de mammifères répertoriées dans la LEP	I (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.1)
	Qualité de l'air	▪ Émissions causées par le fonctionnement des véhicules et des engins pendant la construction ▪ Poussière soulevée par le passage des véhicules et	▪ Réduction mineure locale de la qualité de l'air ▪ Réductions temporaires locales de la visibilité à cause de la poussière	O (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.6)

	Composante environnementale	Description de l'interaction (comment, quand, où) ou raison pour laquelle aucune interaction n'est prévue	Effet environnemental négatif éventuel	Application d'une méthode d'atténuation courante (voir la section 8.3) et (ou) renvoi à une évaluation plus détaillée
		des engins sur les chemins de gravier et l'emprise ▪ Émissions produites par les opérations (dont le sulfure d'hydrogène (H_2S), le benzène et des mercaptans) et par l'évaporation des composés volatils des produits pétroliers stockés dans les réservoirs du terminal Hardisty	▪ Les émissions atmosphériques produites à Hardisty pourraient éventuellement causer des odeurs indésirables et avoir des effets sur la santé des résidents voisins du terminal	
Socioéconomique	Occupation humaine/exploitation des ressources	▪ Travaux de déboisement et de construction sur l'emprise ▪ Perte de terres agricoles qui sont affectées à la construction et à l'exploitation des installations de surface	▪ Perturbation des activités agricoles	O
	Ressources patrimoniales	▪ Travaux de déboisement et de construction sur l'emprise	▪ Perte ou altération de ressources patrimoniales ou paléontologiques connues ou non encore découvertes	O
	Usage des terres et des ressources à des fins traditionnelles	▪ Déboisement, décapage de la couche végétale, terrassement, creusement et remblayage le long de l'emprise du terminal Hardisty B et aux emplacements des installations de pompage proposées ▪ Fonctionnement des véhicules et des engins pendant la construction	▪ Perte ou altération de sites autochtones utilisés à des fins traditionnelles	O
			▪ Perturbation d'activités traditionnelles ou privation de la possibilité de les exercer	O
	Bien-être social et culturel	▪ Entraves à la navigation occasionnées par la construction, l'exploitation et la désaffectation du pipeline, les ponts provisoires et les essais hydrostatiques ▪ Les collectivités en Alberta et en Saskatchewan qui vivent dans le voisinage du projet sont déjà des sites d'implantation d'activités et d'installations pétrolières ▪ On s'attend à ce que les pressions additionnelles exercées sur l'infrastructure sociale de la région soient minimes, si même il y en a ▪ Les effets sur le transport seront minimes	▪ Effets sur la navigation et la sécurité ▪ Aucun risque d'effets négatifs	

	Composante environnementale	Description de l'interaction (comment, quand, où) ou raison pour laquelle aucune interaction n'est prévue	Effet environnemental négatif éventuel	Application d'une méthode d'atténuation courante (voir la section 8.3) et (ou) renvoi à une évaluation plus détaillée
	Santé humaine/ aspects esthétiques	• Diminution de la qualité de l'air pendant la construction, l'exploitation et l'entretien des installations (voir la rubrique Qualité de l'air ci-dessus) • Les activités de construction pourraient affecter l'eau potable (voir la rubrique Qualité et quantité d'eau) • Accroissement du bruit pendant l'exploitation des stations de pompage, y compris celles de Grassy Creek et de Bindloss • Impact des stations de pompage sur l'esthétique et la luminosité	• Effets de la diminution de la qualité de l'air sur la santé des résidents locaux	O
			• Effets sur la santé des résidents locaux de l'impact du projet sur les puits d'eau	O
			• Effets sur la santé des résidents locaux des changements à l'environnement acoustique dus à l'exploitation des stations de pompage	O (Pour plus de précisions, voir la section 8.4.8)
			• Nuisance causée aux résidents locaux par la pollution lumineuse créée par le projet	O
Autres	Accidents/défaillances	• Déversements ou fuites résultant de dommages (y compris la rupture) causés aux installations ou aux engins pendant la construction et l'exploitation • Échec de techniques de franchissement de cours d'eau	• Contamination du sol, de l'eau et des nappes souterraines • Voir les rubriques Qualité et quantité d'eau et Poisson et habitat du poisson	O
	Effets de l'environnement sur le projet	• Des phénomènes météorologiques violents, p. ex. précipitations abondantes, vents, blizzards et orages électriques, peuvent causer des inondations, l'affaissement de la paroi de la tranchée sous l'effet de l'érosion et l'instabilité du sol	• Travaux de construction retardés • Incidence sur les activités du projet • Dommages à l'infrastructure	O

Légende : O (Oui); N (Non); I (Incertain); Pos. (Positif); Neutre; Nég. (Négatif)

Chaque analyse expose le contexte, les mesures d'atténuation particulières requises, les programmes de surveillance ou de suivi à appliquer, l'opinion de l'ONÉ et ses recommandations concernant l'enjeu, le cas échéant. Sont également indiquées les cotes des critères utilisés pour évaluer l'importance des effets.

8.4.1 Faune, habitat de la faune et espèces fauniques en péril

Enjeux	▪ Perte et altération de l'habitat ▪ Perturbation sensorielle des oiseaux nicheurs ▪ Perturbation d'espèces d'amphibiens et de reptiles répertoriées dans la LEP ▪ Perturbation de mammifères répertoriés dans la LEP
Contexte	Le risque de mortalité, la modification de la disponibilité de l'habitat en raison du déboisement et des effets indirects tels que la perturbation sensorielle de la faune et les conséquences sur la connectivité de l'habitat comptent parmi les effets négatifs causés à la faune et à son habitat pendant la construction et l'exploitation du projet. Certaines espèces, comme le serpent à sonnettes et les amphibiens, pourraient tomber dans la tranchée pendant la construction et y rester prisonniers. L'emprise du pipeline traverse deux endroits fréquentés par des populations de rats kangourou d'Ord. Keystone a ajusté le tracé pour éviter des tanières connues de cette espèce. Elle a aussi ajusté le tracé pour maintenir une marge de recul de 500 m par rapport à un nid de chevêche des terriers situé à la coordonnée SE-10-013-24W3 (BK 354), comme le recommandaient ES et EC. EC a fait remarquer qu'il y a trois autres nids de chevêche des terriers dans la colonie de chiens-de-prairie et a recommandé à Keystone de maintenir la marge de recul de 500 m ainsi que d'effectuer des études appropriées. L'emprise du projet passe à environ 200 m d'une colonie de chiens-de-prairie à queue noire établie dans le pâturage Masefield de l'ARAP. Ce pâturage a été relevé tout d'abord comme un habitat essentiel du renard véloce. EC a indiqué que, selon la LEP, toutes les colonies de chiens-de-prairie sont désignées des habitats essentiels pour le putois d'Amérique. EC a recommandé de modifier le tracé afin de contourner le pâturage Masefield et de réduire au minimum la perturbation de la prairie naturelle. AAC a soutenu que de nouvelles installations pipelinières devraient avoir le moins d'incidence possible sur l'exploitation des pâturages et le milieu naturel, et a reconnu que le tracé proposé du pipeline Keystone XL suit l'emprise existante du pipeline de Foothills et réduirait au minimum la perturbation de la prairie naturelle et des pâturages communautaires. En outre, ES a évalué trois choix de tracés en rapport avec la colonie de chiens-de-prairie à queue noire et en a conclu que le tracé proposé aurait, dans l'ensemble, moins d'impact sur la végétation indigène et l'habitat de toutes les espèces, y compris les espèces en péril, que n'aurait l'établissement d'une nouvelle emprise qui éviterait la colonie. ES a recommandé que Keystone définisse un plan détaillé, assorti d'un plan de gestion de la circulation, afin de réduire le plus possible les activités menées dans la zone tampon de 500 m avoisinant la colonie de chiens-de-prairie à queue noire. Au cours de l'audience publique orale, Keystone s'est engagée à consulter Environnement Canada sur les solutions qui permettraient d'éviter d'avoir un impact sur la colonie de chiens-de-prairie à queue noire dans le pâturage Masefield. Keystone doit encore effectuer un certain nombre de relevés sur le terrain pour inventorier les espèces fauniques et leur habitat, et définir des mesures d'atténuation complémentaires.
Mesures d'atténuation	▪ Une des mesures d'atténuation consisterait à observer les restrictions temporelles relatives aux travaux de déboisement et de construction pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs, ainsi que les marges de recul. À défaut de

	pouvoir respecter les marges de recul, les restrictions temporelles garantiraient que la construction du pipeline se déroule en dehors des périodes sensibles. Par ailleurs, si les travaux de déboisement et de construction devaient se produire pendant les périodes de limitation des activités définies pour les oiseaux migrateurs, Keystone effectuerait un relevé pré-construction pour garantir qu'aucun nid ne soit détruit ou perturbé en raison des travaux. ▪ Dans les zones riveraines et de terres humides, Keystone prendra des mesures pour couper l'accès des grenouilles aux endroits où des espèces amphibiennes vulnérables ont été relevées, notamment la grenouille léopard et le crapaud des steppes. Elle s'engage également à recourir à des méthodes de construction sans tranchée aux endroits où des espèces menacées ou en voie de disparition répertoriées dans la LEP sont observées ou dans ceux où les mesures d'atténuation courantes ne suffisent pas pour garantir la protection des espèces en cause. ▪ Keystone s'est engagée à consulter les organismes de réglementation compétents (EA, AAC, ES et EC) au sujet des résultats des relevés sur le terrain complémentaires et des mesures d'atténuation qu'elle propose de mettre en œuvre. Ces dernières figureront dans le PPE révisé et les cartes-tracés environnementales que la société doit déposer auprès de l'Office.
Surveillance	Keystone s'est engagée à effectuer des relevés post-construction, dans l'année qui suit l'achèvement des travaux, aux endroits où la construction d'installations liées au projet s'est déroulée à l'intérieur des marges de recul réglementaires recommandées pour les espèces répertoriées dans la LEP.
Opinion de l'ONÉ	L'ONÉ reconnaît qu'il est possible que la réalisation du projet perturbe des espèces répertoriées dans la LEP, des espèces à statut particulier ou encore des espèces d'oiseaux protégées par la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Pour vérifier si les espèces en péril seront protégées comme il se doit et confirmer que des consultations suffisantes ont eu lieu avec ES, AAC, EA et EC au chapitre des mesures d'atténuation, il serait recommandé d'assortir des conditions suivantes toute approbation éventuellement accordée à Keystone. Condition D : Déposer la méthode d'exécution des relevés sur le terrain. Condition E : Déposer les résultats des relevés, le plan des mesures d'atténuation visant chaque espèce et une preuve que les consultations voulues ont eu lieu avec les organismes fédéraux et provinciaux compétents. Condition I : Effectuer les relevés environnementaux complémentaires que Keystone s'est engagée à mener dans sa preuve supplémentaire en date du 28 août 2009. Condition O : Effectuer des relevés pré-construction pour repérer la présence d'oiseaux migrateurs si des travaux de déboisement ou de construction doivent avoir lieu pendant des périodes de limitation des activités. Condition K : Déposer, dans le cadre du PPE, un plan de gestion de la circulation visant à réduire au minimum le niveau d'activité total dans la zone tampon de 500 m avoisinant la colonie de chiens-de-prairie à queue noire. Condition P : Exercer une surveillance environnementale post-construction. L'Office s'attend à ce que Keystone consulte EC au sujet de l'évitement des effets sur la colonie de chiens-de-prairie et de la réalisation d'études sur les chevêches des terriers recensées par EC dans le pâturage Masefield. L'Office juge que, compte tenu de la mise en œuvre des conditions précitées et des mesures d'atténuation que Keystone a proposées, les effets éventuels sur la faune et son habitat, y compris sur les espèces fauniques répertoriées dans la LEP, ne seront vraisemblablement pas importants.

Évaluation de l'importance	Fréquence	Durée	Réversibilité	Étendue géographique	Ampleur
	Plusieurs fois/fréquent	Court terme	Réversible	ZÉR	Faible
	Effet négatif				
	N'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants.				

8.4.2 Plantes et communautés écologiques rares, espèces végétales répertoriées dans la LEP et végétation indigène

Enjeux	▪ Fragmentation des populations végétales et perte directe de végétation indigène, de plantes rares, de communautés écologiques rares et d'espèces végétales répertoriées dans la LEP ▪ Prolifération des mauvaises herbes et d'espèces envahissantes non indigènes ▪ Caractère approprié des mélanges de semences et des mesures de remise en état
Contexte	Les travaux de déboisement et de construction liés au pipeline risquent de causer la fragmentation et la perte directe de composantes valorisées de la végétation indigène. Des mauvaises herbes et des espèces non indigènes pourraient s'établir et faire concurrence à la végétation indigène ou nuire au travail de remise en état. Pour contrer de tels effets, Keystone s'est engagée à effectuer plusieurs relevés sur le terrain complémentaires concernant les plantes rares, les espèces végétales répertoriées dans la LEP et les mauvaises herbes, et à mettre au point des plans d'atténuation adaptés à chaque site qui seront incorporés dans le PPE du projet. Pour ce qui concerne la perte de plantes et de communautés écologiques rares, Keystone a soutenu que dans les cas où la perte d'espèces ne peut pas être évitée, elle viserait à ce qu'elle ne dépasse pas 5 % de la population. ES a exprimé des préoccupations au sujet de la largeur de la bande décapée dans les zones de prairie naturelle et a demandé que celle-ci soit réduite dans toute la mesure du possible. De plus, ES a souligné l'importance d'effectuer des relevés pré-construction des mauvaises herbes et a fait des recommandations à l'égard de la gestion des mauvaises herbes.
Mesures d'atténuation	Outre qu'elle privilégierait autant que possible un tracé immédiatement adjacent à des emprises établies, afin de réduire la fragmentation globale, Keystone a également proposé les mesures suivantes dans le but exprès d'atténuer les effets sur les plantes et communautés écologiques rares, les espèces végétales répertoriées dans la LEP et la végétation indigène : ▪ Réduire la largeur de l'emprise ou modifier le tracé; ▪ Limiter le décapage de la couche végétale et les travaux de terrassement de l'emprise à proximité d'endroits où vivent des plantes répertoriées dans la LEP et réduire la largeur de la lame utilisée ou du sillon de la tranchée lorsqu'il est possible de le faire. ▪ Établir des stations de nettoyage supplémentaires pour prévenir l'introduction d'espèces envahissantes nuisibles ou non indigènes présentes ailleurs sur l'emprise du pipeline. ▪ Consulter les organismes fédéraux et provinciaux pour perfectionner les plans d'atténuation et déterminer les mélanges de semences appropriés aux fins de la remise en état des aires de végétation indigène. ▪ Évaluer les possibilités ou les solutions qui permettraient de compenser les effets cumulatifs sur les plantes ou les communautés végétales rares.

Surveillance	Un programme à long terme de surveillance et de recherche portant sur les espèces végétales répertoriées dans la LEP et un programme de surveillance de la prairie de fétuque scabre sont en marche dans le cadre du projet de pipeline Keystone existant. Keystone s'est engagée à appliquer les résultats de ce programme de surveillance et de recherche dans le cas du projet relatif au pipeline Keystone XL.
Opinion de l'Office	L'ONÉ souligne que les plantes rares sont inventoriées et répertoriées comme telles pour la raison précise qu'elles ont déjà subi des perturbations considérables et nécessitent des mesures de protection particulières. Par conséquent, toute perte supplémentaire causée par un projet, même minime, aurait un effet non moins important ces espèces. L'Office constate que la perte de 5 % que Keystone a définie comme seuil acceptable est une valeur adaptée des *Guidelines for Rare Plant Surveys* (lignes directrices sur les relevés de plantes rares) de l'Alberta Native Plant Council. Selon lui, il n'est pas approprié d'appliquer ce genre de critère relatif à la conduite de relevés dans d'autres contextes, comme le présent projet, vu que des pertes répétées de 5 % de la population d'une espèce rare qui a déjà subi des perturbations considérables risquent d'avoir des conséquences graves. Dans de telles circonstances, il est impérieux que le promoteur soit applique des mesures d'atténuation sûres, durables et efficaces se soldant par des pertes nulles, soit procure des compensations suffisantes pour contrebalancer toute perte. Ainsi, l'ONÉ recommande d'imposer la condition G. Dans le cadre du plan de compensation exigé suivant cette condition, l'Office s'attendrait à ce que Keystone expose les solutions possibles, les critères de sélection des solutions à retenir, un plan de mise en œuvre, y compris les critères qui serviront à mesurer l'efficacité des solutions, et les détails de la consultation auprès d'EC. Pour ce qui concerne les relevés pré-construction que Keystone doit faire à l'égard des plantes et communautés écologiques rares et des plantes répertoriées dans la LEP, l'Office recommande que Keystone lui présente la méthode à suivre pour la conduite des relevés, avant d'y procéder, puis les résultats des relevés et des mesures d'atténuation détaillées, comme l'exigent les conditions D et F. L'Office s'attend à ce que Keystone consulte EC pour ce qui concerne la condition F. L'Office se rend compte que les mauvaises herbes nuisibles, réglementées et envahissantes sont une source de préoccupation, spécialement dans les grands pâturages naturels. Pour faire en sorte que les relevés des mauvaises herbes soient effectués convenablement, que les mesures de lutte contre les mauvaises herbes soient efficaces et que les ministères experts en la matière soient consultés, l'Office recommande que Keystone dépose les renseignements suivants : les résultats des relevés pré-construction des mauvaises herbes, tel qu'il est défini à la condition J, et un plan de gestion des mauvaises herbes faisant partie de son PPE, comme l'exige la condition Ka)(iii). Pour garantir le caractère approprié des mélanges de semences et de leurs critères d'emploi pour la remise en état et s'assurer que les organismes de réglementation compétents ont été consultés, l'Office recommande la condition Ka) (i). Enfin, en ce qui touche le programme de base de recherche et de surveillance de Keystone portant sur les espèces végétales répertoriées dans la LEP et la prairie de fétuque scabre, et la manière dont ce programme serait appliqué dans le cas des travaux de remise en état liés au projet, l'Office ne voit pas clairement, d'après la preuve produite à l'audience orale, comment les résultats du programme seraient appliqués dans le cadre du présent projet. Par conséquent, l'Office recommande, conformément à la condition Fb) (ii), que le plan d'atténuation détaillé visant les plantes et communautés écologiques rares et les plantes répertoriées dans la LEP fasse également état de mesures et d'un protocole pour la conduite de relevés de surveillance aux fins de la remise en état post-construction.

Évaluation de l'importance	Fréquence	Durée	Réversibilité	Étendue géographique	Ampleur
	Plusieurs fois/fréquent	Moyen terme	Possible	ZIP	Moyenne
	Effet négatif				
	N'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants.				

8.4.3 Poisson et habitat du poisson

Enjeux	• Perte de boues et de déblais de forage dans les eaux de surface par suite de l'échec d'un franchissement par FDH ou par FH
Contexte	Keystone aurait recours à une méthode de franchissement sans tranchée dans le cas des quatre principaux cours d'eau, notamment les rivières Saskatchewan Sud, Red Deer et Frenchman et le ruisseau Piapot. Tous les autres franchissements de cours d'eau emploieraient la méthode du franchissement isolé, s'ils sont effectués en dehors de la période de limitation des activités, ou la méthode à ciel ouvert, si le cours d'eau est asséché ou gelé. Une méthode de secours, soit le franchissement isolé, a été prévue dans le cas des rivières Red Deer et Frenchman et du ruisseau Piapot. Après le dépôt de la demande, Keystone a fait savoir qu'elle évaluait une autre possibilité que le point de franchissement primaire dans le cas de la rivière Saskatchewan Sud pour : 1) éviter des espèces végétales et fauniques répertoriées dans la LEP; 2) limiter le plus possible la traversée de prairies naturelles; 3) éviter des problèmes de constructibilité. Le point de franchissement de remplacement envisagé pour la rivière Saskatchewan Sud serait à l'extérieur du corridor de 1 km et des études sont en voie pour en finaliser l'emplacement et la méthode d'exécution. Keystone s'est engagée à réaliser les 16 franchissements de cours d'eau conformément aux conditions prescrites par MPO, notamment dans l'*Énoncé opérationnel de Pêches et Océans Canada concernant le franchissement à ciel ouvert d'un cours d'eau isolé ou asséché*, publié pour la Saskatchewan et l'Alberta. Dans l'éventualité où des facteurs techniques ou liés au site l'empêcheraient de se conformer aux exigences de MPO dans la construction d'un franchissement, Keystone présenterait des plans détaillés et se conformerait à toute lettre de conseils ou autorisation que MPO fournirait au sujet du franchissement.
Mesures d'atténuation	Outre les mesures d'atténuation courantes, Keystone appliquerait les pratiques de gestion exemplaires qui suivent pour prévenir l'introduction de substances délétères dans les cours d'eau : • Un inspecteur en environnement ou un biologiste halieutique/technicien en pêches serait sur place pour surveiller les travaux de construction à chaque franchissement de cours d'eau; • Les travaux de terrassement sur les pentes d'approche des cours d'eau seraient retardés jusqu'au moment de construire, sinon des structures temporaires seraient érigées pour lutter contre l'érosion et la sédimentation; • Dans le cas de franchissements isolés, le poisson serait retiré de la zone à assécher et relâché dans une partie non touchée du cours d'eau; • À toutes les étapes de l'aménagement de tranchées dans des cours d'eau, Keystone se conformerait aux *Directives concernant les grillages à poissons installés à l'entrée des prises d'eau douce*, publiées par MPO.

Surveillance	▪ Des plans de surveillance de la qualité de l'eau seraient mis en œuvre à tous les points de franchissement où il existe un risque de sédimentation de l'eau de surface. Keystone appliquerait des plans de surveillance et d'intervention en cas de rejet accidentel de boues à tous les sites de franchissement par FDH. ▪ Une fois la construction terminée, on surveillerait les mesures de remise en état jusqu'à ce que la végétation soit établie et qu'il n'y ait plus de risque de sédimentation lié à l'érosion des berges.
Opinion de l'Office	L'Office constate que Keystone a pris l'engagement de protéger le poisson et l'habitat du poisson pendant la construction et l'exploitation du projet. Il remarque qu'elle est en voie de recueillir des renseignements propres au site en ce qui touche le franchissement de la rivière Saskatchewan Sud afin d'évaluer les lieux de franchissement primaire et de remplacement, ainsi que la méthode d'exécution du franchissement de remplacement, et qu'elle lui présentera cette information. Dans l'éventualité où des changements seraient apportés aux méthodes de franchissement par FDH ou par FH qui ont été proposées, l'Office recommande de recourir à la condition suivante pour garantir que des consultations convenables aient lieu et que les mesures d'atténuation soient mises à jour : La condition C, définie à la section 8.7. Enfin, l'Office fait remarquer que si une méthode de franchissement par FDH ou par FH échouait et qu'il fallait recourir à des mesures de secours, Keystone serait tenue d'obtenir l'autorisation de MPO et de TC, lesquels examineraient le cas en détail à ce moment-là. Pour ce qui concerne la surveillance des mesures de remise en état, l'Office s'attend à ce que Keystone dépose l'information pertinente en application de la condition P.
Évaluation de l'importance	Fréquence: Accident Durée: Court terme Réversibilité: Réversible Étendue géographique: ZÉR Ampleur: Moyenne Effet négatif N'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants.

8.4.4 Eau souterraine saline

Enjeu	▪ Gestion et élimination de l'eau souterraine saline
Contexte	Keystone a lancé un programme de surveillance complémentaire pour évaluer la qualité et la quantité d'eau souterraine dans la zone du panache saumâtre. La profondeur maximale de la tranchée du pipeline pendant la construction est censée atteindre environ 2,5 m sous la surface, mais il a été décidé de limiter la profondeur d'investigation du programme de surveillance à 1,2 m sous la surface. Keystone s'est engagée à mettre au point des procédures particulières pour la gestion de l'eau de tranchée aux endroits où il est probable que l'on rencontre de l'eau souterraine saumâtre proche de la surface.
Mesures d'atténuation	▪ L'eau souterraine peu profonde, dans la section de tranchée de 2 km où elle survient, serait testée sur le terrain pour mesurer la conductivité électrique et les concentrations de chlorure et de matières dissoutes totales, avant son retrait par pompage. Dans les cas où l'eau souterraine retirée dépasserait les limites de concentration, des pratiques particulières de gestion de l'eau de tranchée seraient mises au point avant la construction. ▪ Keystone collaborerait avec EA pour définir les choix qui s'offrent pour la gestion et l'élimination de l'eau de tranchée, lesquels peuvent comprendre l'élimination hors site dans une installation approuvée ou la déviation de l'eau de tranchée vers le lac Shorncliffe.

Surveillance	Keystone procéderait à des évaluations subséquentes de la qualité et la quantité d'eau souterraine pour délimiter le panache et évaluer plus à fond si de l'eau souterraine saumâtre pourrait être présente à une profondeur de plus de 1,2 m sous la surface.
Opinion de l'ONÉ	L'ONÉ remarque que Keystone effectuera des évaluations plus poussées de la qualité et la quantité d'eau souterraine dans la zone du panache saumâtre et qu'elle consultera EA pour discuter des diverses mesures d'atténuation. L'ONÉ recommande de recourir à la condition suivante pour garantir que des mesures d'atténuation soient élaborées relativement au panache saumâtre, qu'elles fassent l'objet de consultations et qu'elles soient incorporées dans la mise à jour du PPE, afin de prévenir les effets importants sur le milieu naturel : Condition K – procédures particulières de gestion de l'eau de tranchée dans la zone du panache saumâtre.
Évaluation de l'importance	Fréquence: Continue; Durée: Moyen terme; Réversibilité: Réversible; Étendue géographique: ZÉL; Ampleur: Moyenne Effet négatif N'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants.

8.4.5 Terres humides

Enjeu	▪ Perte ou altération de communautés et d'espèces dans les terres humides
Contexte	La construction et l'exploitation des installations liées au projet pourraient avoir des effets négatifs sur les terres humides. Keystone a déclaré qu'elle reconnaît l'importance de la politique fédérale sur les terres humides et de l'ébauche de politique albertaine en cette matière, ainsi que les buts et stratégies s'y rattachant, et qu'elle a adopté l'objectif d'une perte nette nulle de fonctions des terres humides. Keystone a précisé qu'elle atteindrait cet objectif soit par l'évitement pur et simple des terres humides, soit, si cette solution n'est pas possible, par l'application de stratégies d'atténuation telles que la conservation du sol, la gestion des espèces envahissantes et la remise en état grâce au rétablissement naturel. Aux endroits où le tracé proposé était contigu à des corridors pipeliniers, il n'était pas possible d'éviter les terres humides car il en aurait résulté une fragmentation accrue du territoire. EC a recommandé que Keystone mette en place un programme de surveillance concernant la compensation des terres humides, afin de s'assurer qu'une fonction de terre humide peut être rétablie et qu'il n'y a pas de perte nette à cet égard. Keystone a indiqué que la compensation n'a pas été envisagée dans la hiérarchie des mesures d'atténuation parce que la traversée de terres humides par le pipeline ne représente qu'une perturbation temporaire et que les effets sur les terres humides sont réversibles et de courte durée. Keystone a affirmé, de plus, que si la surveillance post-construction devait révéler que la remise en état d'une terre humide n'a pas réussi et qu'il y a eu perte de fonctions de la terre humide, elle réexaminerait alors le besoin de mesures de compensation. Dans l'ÉES de Keystone, il n'y avait pas de liste de toutes les terres humides permanentes ou de grande valeur écologique, ni de précisions sur les méthodes de franchissement à utiliser dans le cas de chacune. Keystone s'est engagée à effectuer des relevés exhaustifs des terres humides pour délimiter et classifier les zones de terres humides, caractériser la végétation dans chaque zone, définir les méthodes de franchissement et mettre au point des mesures d'atténuation adaptées à chaque site. Une fois que les relevés seront terminés, Keystone s'est engagée à en analyser les résultats avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales.

Mesures d'atténuation	Selon les résultats des relevés et des consultations avec les autorités expertes en la matière, Keystone fournirait une mise à jour au sujet des méthodes de franchissement et des mesures d'atténuation. Keystone a soutenu qu'elle envisagera des méthodes de construction sans tranchée pour la traversée de terres humides ou de zones riveraines qui abritent des espèces répertoriées dans la LEP, spécialement des espèces classées comme menacées ou en voie de disparition, ou dans les cas où elle détermine que les mesures d'atténuation courantes sont insuffisantes pour procurer le degré de protection souhaité.
Surveillance	Keystone a déclaré que la compensation sera envisagée si la surveillance post-construction révèle que la remise en état de la terre humide n'a pas réussi et qu'il semble y avoir eu perte de fonctions de la terre humide.
Opinion de l'ONÉ	Étant donné que les relevés des terres humides sont inachevés pour ce qui concerne la délimitation des zones de terres humides, la caractérisation de la végétation et l'élaboration des méthodes d'atténuation, l'Office recommande ce qui suit : Condition H – que Keystone présente à l'Office un relevé exhaustif des terres humides et une mise à jour du PPE incorporant des mesures d'atténuation précises visant les terres humides, ainsi que la preuve qu'elle a consulté les autorités fédérales et provinciales compétentes, y compris EC. Parce que Keystone subordonne le recours à la compensation au succès de la remise en état des terres humides, l'Office s'attend à ce que le plan d'atténuation soumis en application de la condition H expose clairement les critères d'évaluation et de surveillance du succès de la remise en état qu'elle utilisera au cours de la période de surveillance spécifiée à la condition Q et détaille le protocole à suivre concernant la compensation.
Évaluation de l'importance	Fréquence: Plusieurs fois/fréquent Durée: Moyen terme Réversibilité: Irréversible Étendue géographique: ZÉL Ampleur: Moyenne Effet négatif N'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants.

8.4.6 Environnement atmosphérique – Émissions atmosphériques causées par l'exploitation du terminal de réservoirs Hardisty B

Enjeu	▪ Émissions atmosphériques produites par le terminal de réservoirs Hardisty B
Contexte	Pendant l'exploitation, l'évaporation des composés volatils des produits pétroliers stockés dans les réservoirs pourrait produire des émanations, lesquelles pourraient s'échapper par le haut des réservoirs. C'est au cours du remplissage des réservoirs que pourraient survenir le plus d'émissions atmosphériques, alors que l'espace gazeux à l'intérieur du réservoir est remplacé par le produit. Ces émissions peuvent contenir du sulfure d'hydrogène (H_2S), du benzène et des mercaptans, substances qui peuvent causer des odeurs indésirables et avoir des effets néfastes sur la santé. Keystone a effectué une modélisation de la dispersion afin de prédire les concentrations au sol de contaminants à l'intérieur et aux environs du complexe de Hardisty et aux endroits où se trouvent des récepteurs sensibles. Elle a déclaré que dans le périmètre du complexe de Hardisty comme aux emplacements des récepteurs sensibles les concentrations de polluants atmosphériques seraient dans tous les cas inférieures aux limites réglementaires pertinentes concernant la qualité de l'air ambiant. Dans son estimation des émissions, Keystone n'a pas tenu compte de celles qui pourraient résulter d'activités relatives à l'inspection et à l'entretien des réservoirs, comme le dégazage et le nettoyage.

Mesures d'atténuation	Outre les mesures d'atténuation courantes exposées dans l'ÉES et le PPE, Keystone a mis de l'avant d'autres choix de mesures d'atténuation pour contrer tout problème lié à la qualité de l'air qui pourrait surgir pendant le dégazage et le nettoyage des réservoirs, notamment : ▪ Établir des procédures d'exploitation officielles pour ordonnancer les activités de dégazage et de nettoyage des réservoirs de manière à gérer les odeurs. ▪ Envisager d'installer des dispositifs de contrôle des émissions de vapeurs sur les réservoirs critiques et, s'il y a lieu, installer un système pour la collecte et le traitement ou la récupération des vapeurs. ▪ Gérer la répartition des produits de manière à ce que ceux qui produisent le plus d'émissions soient stockés dans les réservoirs au centre du terminal pour assurer la plus grande aire de dispersion possible à l'intérieur des limites du site. Keystone appliquerait le principe des « meilleures techniques rentables existantes » (BATEA) pour réduire et limiter les émissions atmosphériques provenant des réservoirs de stockage.
Surveillance	Keystone participerait à l'initiative en faveur du bassin atmosphérique du programme de qualité de l'air ambiant, qui bénéficie de l'appui d'EA et des exploitants membres du complexe de Hardisty. Keystone est membre de l'association communautaire du complexe de Hardisty depuis l'approbation du terminal Hardisty A et elle tient à y demeurer un participant actif.
Opinion de l'ONÉ	L'ONÉ constate que Keystone a proposé diverses mesures d'atténuation pour réduire les émissions atmosphériques éventuelles, en particulier celles qui seraient produites par les activités liées au dégazage et au nettoyage des réservoirs. L'ONÉ estime que, compte tenu de la mise en œuvre des mesures d'atténuation précitées, les effets environnementaux négatifs éventuels ne sont pas susceptibles d'être importants.
Évaluation de l'importance	Fréquence : Plusieurs fois/fréquent Durée : Court à moyen terme Réversibilité : Irréversible Étendue géographique : ZÉR Ampleur : Moyenne Effet négatif N'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants.

8.4.7 Plan de remise en état de la région des Great Sand Hills

Enjeu	▪ Lutte contre l'érosion dans les zones de sol sableux
Contexte	Le projet traverse la région des GSH, un écosystème rare, mais passe à plus de 15 km du cœur de la réserve écologique GSH. ES a exprimé des inquiétudes au sujet des perturbations causées par l'exécution de travaux de construction pendant que le sol n'est pas gelé, ainsi qu'à propos de la lutte contre l'érosion après la construction et de l'envahissement de la région par les mauvaises herbes. ES a formulé des recommandations concernant la stabilisation du sol après la construction et a insisté sur un retour rapide aux conditions qui existaient avant les travaux et sur la conservation des espèces indigènes. ES a recommandé que Keystone fasse participer le ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan, les municipalités rurales touchées et le district de planification des GSH à l'élaboration du plan de remise en état.

Mesures d'atténuation	Outre les mesures d'atténuation courantes touchant la lutte contre l'érosion, Keystone s'est engagée à établir un plan détaillé de remise en état qui se rapporte expressément à la partie des GSH que traverserait le pipeline Keystone XL. Keystone a consenti à la recommandation d'ES voulant qu'elle consulte les ministères compétents dans l'élaboration du plan de remise en état et a déclaré qu'elle mettrait à profit l'expérience acquise dans le cadre des travaux de recherche sur la remise en état effectués par TransCanada PipeLines Limited.
Opinion de l'ONÉ	Pour garantir que le plan de remise en état de la région des GSH soit convenable et efficace, et que le projet n'ait pas d'effets importants dans cette région, l'ONÉ recommande de recourir à la condition K, suivant laquelle Keystone doit déposer auprès de l'Office, dans le cadre de son PPE, un plan détaillé de remise en état propre à la région des GSH qui tient compte de toutes les préoccupations concernant l'exécution de travaux de construction dans des zones de sol sableux.
Évaluation de l'importance	Fréquence: Plusieurs fois/fréquent Durée: Moyen terme Réversibilité: Réversible Étendue géographique: ZIP Ampleur: Moyenne Effet négatif N'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants.

8.4.8 Accroissement du bruit pendant l'exploitation

Enjeu	▪ Effets éventuels sur la santé des résidents locaux vivant à proximité de la station de pompage Grassy Creek des changements à l'environnement acoustique causés par l'exploitation de la station de pompage
Contexte	L'ÉES de Keystone exposait les résultats de l'évaluation des effets éventuels sur l'environnement acoustique et énonçait l'engagement de Keystone de se conformer aux prescriptions de la directive n° 38 de l'Energy Resources Conservation Board (ERCB) de l'Alberta concernant le bruit. L'ÉES indiquait également que la mesure de référence de l'environnement acoustique à l'emplacement proposé de la station de pompage Grassy Creek était entachée d'anomalies et que, par conséquent, les niveaux sonores prévus pour la station suivant la modélisation du scénario de la demande dépassent légèrement les lignes de conduite de l'ERCB quant au niveau sonore prévu (la nuit) à l'emplacement du récepteur. Dale et Shirley McInnes, à titre d'intervenants, ont soulevé des préoccupations au sujet du niveau sonore à la station de pompage et des effets négatifs qu'il pourrait avoir sur leur santé et leur qualité de vie.
Mesures d'atténuation	Keystone s'est engagée à travailler de concert avec M. et M^{me} McInnes pour trouver une solution acceptable à leurs préoccupations concernant le bruit, que ce soit à l'aide de mesures d'atténuation ou par tout autre moyen, sauf le déménagement de la station.
Surveillance	Keystone a indiqué qu'elle avait l'intention d'effectuer un suivi du bruit à toutes les stations de pompage à l'égard desquelles des propriétaires fonciers ont exprimé des inquiétudes afin d'aborder la question de façon proactive, au lieu de simplement réagir aux plaintes.
Opinion de l'ONÉ	En ce qui touche les préoccupations concernant le bruit exprimées par M. et M^{me} McInnes, l'Office constate que Keystone s'est engagée à refaire les évaluations du niveau sonore à la résidence McInnes pour garantir que le bruit provenant de la station de pompage sera, à tout le moins, conforme aux exigences de la directive n° 38 de l'ERCB. Pour éviter les divergences possibles entre les résultats des évaluations du bruit, l'Office enjoint à Keystone d'adhérer aux procédés méthodiques exposés dans la directive n° 38 de l'ERCB. Par ailleurs, l'Office prévoit que Keystone, outre l'application de cette directive,

	envisagera des mesures d'atténuation du bruit afin de réduire dans toute la mesure du possible les niveaux sonores qui empêcheraient M. et M[me] McInnes de bénéficier de la jouissance paisible de leur propriété. Pour faciliter la mise en œuvre de stratégies efficaces de réduction du bruit visant la station de pompage Grassy Creek, mais non limitées à cette dernière, l'Office recommande de recourir à la condition N selon laquelle Keystone doit tenir et présenter à l'Office, sur demande, un rapport de suivi des consultations et des plaintes. L'Office s'attend à ce qu'un tel rapport renferme les renseignements suivants : un compte rendu chronologique de toutes les consultations avec des propriétaires fonciers, y compris les commentaires et les préoccupations formulés par ces derniers; un exposé de toutes les mesures prises par Keystone pour résoudre chaque préoccupation; une auto-évaluation, par Keystone, de la question de savoir si les objectifs déclarés lors des consultations ont bien été atteints dans le cas de chaque préoccupation.				
Évaluation de l'importance	Fréquence	Durée	Réversibilité	Étendue géographique	Ampleur
	Continue	Long terme	Réversible	ZÉL	Moyenne
	Effet négatif N'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants.				

8.5 Évaluation des effets cumulatifs

L'évaluation des effets cumulatifs consiste à examiner comment les effets résiduels associés au projet se conjuguent à ceux d'autres projets et activités existants ou susceptibles de se produire, dans les limites temporelles et spatiales appropriées et un contexte écologique.

Pour cerner les effets cumulatifs de la réalisation du projet, combinée à l'existence ou à la réalisation future d'autres projets ou activités, Keystone a dressé une liste des projets à inclure dans son évaluation. Les projets antérieurs ont été pris en compte dans les conditions de référence de l'évaluation environnementale pour chaque composante écologique valorisée. L'ÉES de Keystone fournit des précisions sur la méthode utilisée pour évaluer les effets cumulatifs.

Voici d'autres installations, situées à proximité du projet, dont les effets résiduels pourraient interagir avec ceux du pipeline Keystone XL :

- le pipeline Keystone existant, notamment le tronçon en Alberta qui va de l'angle sud-est du lac Gooseberry à la limite Alberta-Saskatchewan;
- le pipeline Foothills existant en Saskatchewan;
- les réservoirs de stockage en place, approuvés ou prévus (89 au total) au complexe de Hardisty;
- la station de pompage associée au terminal Hardisty A de TransCanada Keystone.

Les effets cumulatifs éventuels pourraient comprendre les suivants :

1) Altération, fragmentation et perte de végétation indigène et d'habitat faunique :

La végétation indigène le long du tracé du projet et dans la ZÉR a été modifiée antérieurement par des activités agricoles, industrielles et de construction domiciliaire. La mise en culture et la conversion en pâture des grands pâturages naturels représentent sans doute le changement le plus

important, entraînant une perte de prairie naturelle au niveau du paysage. Par ailleurs, d'autres projets gaziers et pétroliers, y compris des projets de forage et de construction pipelinière réalisés dans la région, perturbent également la prairie naturelle, l'habitat des prairies-parcs et les espèces qui y vivent.

Le déboisement effectué pour les besoins du projet peut entraîner la destruction de la végétation indigène sur l'emprise et la fragmentation du paysage aux endroits où l'emprise du projet ne suit pas une emprise établie. Les activités associées à la construction du projet risquent aussi de nuire à la remise en état des zones occupées par le pipeline Keystone existant.

Même s'il faudrait élargir les emprises pipelinières existantes aux endroits où le projet jouxterait d'autres emprises, le chevauchement des emprises sur une largeur d'environ 10 m permettrait de réduire la perte éventuelle de végétation par rapport à ce qu'elle serait si le projet occupait une emprise entièrement séparée. De plus, le fait de maximiser l'usage d'emprises contiguës contribue à réduire considérablement la fragmentation globale du paysage.

Keystone a prédit que le projet aura peu d'incidence du point de vue de la perte de végétation indigène et qu'il n'affectera pas la viabilité ou la durabilité de la faune et de son habitat. Elle a soutenu qu'il serait possible de réduire de tels effets au minimum grâce à la mise en œuvre des mesures d'atténuation appropriées.

2) Perte de plantes et de communautés écologiques rares

La construction du pipeline risque d'entraîner la perte directe de plantes et de communautés écologiques rares.

Comme dans le cas de la végétation indigène, la plus grande source d'impacts sur les plantes et les communautés écologiques rares a sans doute été la modification de l'affectation des terres, au niveau du paysage, entraînée par la mise en culture des grands pâturages naturels et leur conversion en pâture. D'autres activités et aménagements humains ont aussi joué un rôle à cet égard.

Keystone a indiqué que la démarche qu'elle a privilégiée consiste à éviter de causer de nouvelles perturbations aux plantes et communautés écologiques rares et aux plantes répertoriées dans la LEP, et qu'elle a tenu compte de cet aspect dans le processus de planification et de conception du tracé. Keystone a proposé que dans les cas où des effets directs sur les plantes et les communautés écologiques rares ne peuvent pas être évités, elle viserait à ce que la perte ne dépasse pas 5 % de la population immédiate. Cette question est examinée plus à fond à la section 8.4.2.

3) Accroissement des contaminants atmosphériques

Le rejet dans l'atmosphère de contaminants provenant du terminal Hardisty B de Keystone XL, combiné aux polluants atmosphériques produits par d'autres aménagements dans la région de Hardisty (existants, approuvés ou prévus et connus du public), pourrait engendrer des effets environnementaux cumulatifs et accroître les concentrations de polluants. Keystone a effectué une modélisation de la dispersion pour prédire les concentrations au sol de H_2S, de benzène et de mercaptans. La contribution du projet aux effets résiduels cumulatifs sur l'environnement

entraînerait un accroissement de 0,002 % à 32,7 % des concentrations maximales prévues au sol par rapport aux concentrations associées au cas de référence, mais toutes les concentrations prévues seraient inférieures aux limites réglementaires pertinentes concernant la qualité de l'air ambiant.

Keystone s'assurerait que les lignes directrices réglementaires sur la qualité de l'air soient respectées pendant la construction et l'exploitation du projet. Dans son ÉES, elle a indiqué que les effets du projet sur l'environnement atmosphérique étaient réputés peu importants, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation et de protection de l'environnement. Keystone a affirmé qu'elle tenait à participer au programme de surveillance de la qualité de l'air ambiant dans le bassin atmosphérique de Hardisty.

4) Accroissement des niveaux sonores cumulatifs à Hardisty et aux emplacements des stations de pompage

Keystone a relevé un certain nombre de projets existants ou probables pouvant produire des émissions de bruit, qui surviendraient dans un rayon de 1,5 km des sources de bruit du projet à Hardisty et aux stations de pompage.

Les niveaux sonores prévus à toutes les stations de pompage associées au projet, combinés à ceux d'autres projets situés à moins de 1,5 km de celui-ci, demeurent en deçà des exigences réglementaires pertinentes sauf dans le cas de la station de pompage Grassy Creek. Keystone a indiqué que les données relatives à la mesure acoustique de référence à la station Grassy Creek présentent des anomalies et qu'elle a l'intention d'effectuer un suivi.

La modélisation des niveaux sonores résiduels et cumulatifs laissait prévoir que les niveaux de bruit resteraient dans les limites réglementaires; ils ne sont pas jugés significatifs.

Opinion de l'Office

L'Office estime que l'évaluation des effets cumulatifs que Keystone a produite à l'égard du projet répond aux exigences définies dans la portée des éléments à étudier pour ce projet.

Pour ce qui concerne la perte possible de plantes et de communautés écologiques rares, l'Office juge que la perte d'espèces végétales ou de communautés écologiques déjà classées comme rares peut être grave. Ainsi, l'Office recommande, tel qu'il est exposé à la section 8.4.2, que Keystone veille à ce qu'il n'y ait aucune perte, ou procure des compensations suffisantes pour contrebalancer toute perte.

L'Office est d'avis que, compte tenu des mesures d'atténuation et des méthodes de protection environnementale propres au projet que Keystone a proposées, ainsi que des recommandations énoncées à la section 8.7, la réalisation du projet, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux cumulatifs importants.

8.6 Programme de suivi

Le projet et les activités y afférentes sont généralement de caractère courant et on s'attend à ce que les effets négatifs éventuels du projet sur l'environnement soient analogues à ceux de projets de nature semblable qui ont été réalisés par le passé dans un milieu similaire. Par conséquent, l'ONÉ juge qu'il n'y a pas lieu d'établir un programme de suivi pour le projet en vertu de la LCÉE.

L'Office sait que d'autres AR pourraient recourir à l'évaluation environnementale de l'ONÉ dans la mesure du possible mais qu'elles pourraient produire une annexe si nécessaire. D'autres AR prendront leurs décisions respectives et pourraient tenir un programme de suivi pour veiller à la mise en œuvre des mesures d'atténuation relevant de leur sphère de responsabilité, telle que déterminée par le truchement de l'évaluation environnementale, et de toute condition dont les licences et approbations seraient assorties.

8.7 Recommandations

Les conditions recommandées suivantes pourraient faire partie de toute décision réglementaire rendue au sujet du projet en vertu de la Loi sur l'ONÉ. Les conditions A, B et Q sont des conditions courantes qui figurent dans la plupart des autorisations accordées par l'Office.

Définition de début de la construction : S'entend des travaux de déboisement et de creusement et des autres formes de préparation de l'emprise qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement, mais n'inclut pas les activités d'arpentage habituelles.

A. Keystone doit appliquer ou faire appliquer l'ensemble des politiques, méthodes, programmes, mesures d'atténuation, recommandations et procédures concernant la protection de l'environnement qui sont compris ou mentionnés dans sa demande, ou dont elle a autrement convenu dans ses réponses aux questions posées au cours de l'instance OH-1-2009 ou dans ses présentations connexes.

B. Keystone doit conserver dans son ou ses bureaux de chantier :

a) un tableau à jour de suivi des engagements environnementaux qui répertorie tous les engagements réglementaires, y compris, sans y être limités, ceux qui :

i) étaient contenus dans la demande présentée à l'ONÉ et les dépôts ultérieurs,

ii) ont été pris au cours de l'instance OH-1-2009,

iii) découlent des conditions dont s'assortissaient les permis, autorisations et approbations accordés;

Keystone doit présenter à l'Office la liste à jour de suivi des engagements environnementaux 15 jours avant le début de la construction.

b) des copies de tous les permis, autorisations ou approbations visant les installations faisant l'objet de la demande, délivrés par les autorités compétentes fédérales, provinciales ou autres, qui font état de conditions relatives à l'environnement ou de mesures d'atténuation ou de surveillance propres au site;

c) toute modification subséquente d'un permis, d'une autorisation ou d'une approbation.

C. Keystone doit, selon le cas :

a) présenter à l'Office la confirmation de l'exécution des franchissements par forage directionnel à l'horizontale (FDH) ou par fonçage horizontal (FH) proposés à l'égard des rivières Red Deer, Saskatchewan Sud et Frenchman et du ruisseau Piapot, une fois qu'ils ont été réalisés avec succès;

b) en cas de modification de la méthode de franchissement par FDH ou FH proposée pour les rivières Red Deer, Saskatchewan Sud et Frenchman ou le ruisseau Piapot, présenter à l'Office, au moins 10 jours avant d'exécuter le franchissement :

i) un avis écrit faisant état du changement de la méthode de franchissement proposée et du motif du changement;

ii) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, qui s'intéressent aux franchissements de cours d'eau et des doubles de toute correspondance reçue de ces dernières;

iii) au moins 10 jours avant la mise en œuvre de la méthode révisée de franchissement, aux fins d'approbation, une description 1) des mesures révisées de remise en état et de revégétalisation; 2) des mesures révisées de protection des ressources patrimoniales et traditionnelles des Autochtones; 3) des mesures de surveillance du poisson et de l'habitat du poisson aux franchissements de cours d'eau touchés.

D. Au moins 60 jours avant d'entreprendre chaque relevé pré-construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office :

a) la méthode d'exécution des relevés visant les plantes et communautés écologiques rares et les plantes répertoriées dans la LEP;

b) la méthode d'exécution des relevés de confirmation visant les espèces fauniques dont la prise en charge soulève des inquiétudes (notamment le rat kangourou d'Ord, le renard véloce, la buse rouilleuse, la chevêche des terriers, le chien-de-prairie à queue noire, le tétras à queue fine, la pie-grièche migratrice et les espèces d'amphibiens répertoriées dans la LEP);

c) la preuve que des consultations concernant les méthodes susmentionnées ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, ainsi que des doubles de toute correspondance reçue de leur part au sujet des méthodes proposées.

E. Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office :

a) les résultats des relevés de confirmation visant les espèces dont la prise en charge soulève des inquiétudes, y compris le rat kangourou d'Ord, le renard véloce, la buse rouilleuse, la chevêche des terriers, le chien-de-prairie à queue noire, le tétras à queue fine, la pie-grièche migratrice et les espèces d'amphibiens répertoriées dans la LEP;

b) un plan d'atténuation détaillé concernant chacune des espèces précitées qui serait touchée par les activités de construction et d'exploitation;

c) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, et des doubles de toute correspondance de leur part indiquant qu'elles sont satisfaites des plans d'atténuation proposés;

d) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation.

La construction des installations ne pourra débuter avant que l'Office ait approuvé les résultats des relevés visant les espèces répertoriées dans la LEP et les plans d'atténuation.

F. Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office :

a) les résultats des relevés visant les plantes et communautés écologiques rares et les plantes répertoriées dans la LEP;

b) un plan d'atténuation détaillé concernant chacune des espèces précitées qui serait touchée par les activités de construction, qui comprend, sans y être limité :

i) les mesures à mettre en œuvre pendant la construction;

ii) des mesures et un protocole pour la conduite de relevés de surveillance aux fins de la remise en état post-construction;

iii) la méthode d'exécution des relevés visant à évaluer l'ampleur des impacts inévitables sur les plantes et communautés écologiques rares et les plantes répertoriées dans la LEP;

c) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, et des doubles de toute correspondance de leur part indiquant qu'elles sont satisfaites des plans d'atténuation proposés;

d) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation pertinentes.

La construction des installations ne pourra débuter avant que l'Office ait approuvé les résultats des relevés visant les espèces répertoriées dans la LEP et les plans d'atténuation.

G. Au moins 120 jours avant de solliciter une autorisation de mise en service, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office un plan concernant les mesures de compensation qui seront offertes et mises en œuvre dans le cas de tout impact inévitable sur des plantes et communautés écologiques rares et des plantes répertoriées dans la LEP. Le plan doit exposer ce qui suit sans y être limité : les résultats des relevés visant à évaluer l'ampleur des impacts inévitables et la preuve que des consultations ont eu lieu avec les organismes gouvernementaux compétents et les parties prenantes concernées.

H. Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office un relevé exhaustif des terres humides qui précise :

a) la méthode d'exécution du relevé;

b) les résultats du relevé;

c) les critères qui ont présidé au choix des méthodes de franchissement et des mesures d'atténuation à employer, et une justification de leur bien-fondé;

d) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales;

e) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation.

I. Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office les relevés et évaluations complémentaires qu'elle s'est engagée à mener dans sa preuve supplémentaire en date du 28 août 2009 à l'égard des changements au tracé et à l'emplacement d'installations qui débordent le corridor d'étude de 1 km de largeur évalué dans le cadre de l'ÉES.

Ces relevés et évaluations doivent préciser :

a) la méthode d'exécution des relevés (dans la mesure où elle n'était pas dictée par une des conditions d'approbation);

b) les résultats des relevés;

c) les mesures d'atténuation;

d) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales;

e) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation.

J. Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre les renseignements suivants à l'approbation de l'Office :

a) les résultats des relevés pré-construction des mauvaises herbes visant à déterminer la présence et la densité de mauvaises herbes dans les zones qui seront touchées par la construction du pipeline Keystone XL;

b) la méthode d'exécution des relevés;

c) la preuve que des consultations ont eu lieu avec les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, concernant la méthode d'exécution et les résultats des relevés;

d) la confirmation que le PPE a été mis à jour pour y incorporer les mesures d'atténuation.

K. Keystone doit soumettre à l'approbation de l'Office :

a) au moins 90 jours avant le début de la construction, l'ébauche d'un plan de protection de l'environnement (PPE) établi pour le projet. Le PPE consistera en une compilation exhaustive des méthodes de protection de l'environnement, des mesures d'atténuation et des engagements en matière de surveillance dont Keystone a fait état dans sa demande concernant le projet et ses dépôts ultérieurs, ou dont elle a autrement convenu dans ses réponses aux questions posées au cours de l'instance OH-1-2009 ou dans ses présentations connexes. Le PPE doit aussi comprendre les mesures découlant des études complémentaires effectuées en 2009 et 2010 à partir de cartes-tracés environnementales à jour. Le PPE doit inclure ce qui suit, sans s'y limiter :

i) une description des mélanges de semences que Keystone propose d'utiliser et les critères gouvernant leur emploi pour la remise en état des terres touchées par le projet, ainsi que la confirmation que les organismes de réglementation compétents, fédéraux et provinciaux, ont fourni leurs commentaires sur les mélanges de semences proposés;

ii) la preuve que les propriétaires fonciers ont été consultés à propos des mélanges de semences à utiliser sur leurs propres terrains directement touchés par le projet;

iii) une mise à jour du plan de gestion des mauvaises herbes, y compris la preuve que les organismes de réglementation compétents, fédéraux et provinciaux, et les propriétaires fonciers directement touchés ont été consultés au cours de l'élaboration du plan;

iv) un plan concernant la remise en état de la région des Great Sand Hills à la suite de la construction du pipeline, établi de concert avec les organismes de réglementation compétents, fédéraux et provinciaux;

v) un plan de gestion de la circulation visant à réduire au minimum le niveau d'activité total, y compris les travaux de construction, s'il y a lieu, dans la zone tampon de 500 m avoisinant la colonie de chiens-de-prairie à queue noire;

vi) des procédures particulières de gestion de l'eau de tranchée à utiliser pour l'assèchement de la tranchée aux endroits où il est probable que l'on rencontre de l'eau souterraine saumâtre à faible profondeur au cours de la construction du pipeline;

b) au moins 45 jours avant le début de la construction, le PPE définitif comprenant, sans y être limité, les nouvelles mesures d'atténuation et toute autre mise à jour découlant des résultats des relevés ainsi que les autres changements apportés au PPE à la suite des consultations portant sur son ébauche antérieure. De plus, Keystone doit fournir la preuve que le PPE a fait l'objet de consultations et exposer de quelle manière les préoccupations non résolues seront réglées.

La construction des installations ne pourra débuter avant que le PPE n'ait été approuvé.

L. Keystone doit continuer de consulter les groupes autochtones qui ont manifesté de l'intérêt pour le projet au sujet des détails de l'étape de construction et de son plan de surveillance concernant la protection des ressources patrimoniales et traditionnelles des Autochtones. Au moins 60 jours avant le début de la construction, Keystone doit soumettre à l'Office un document de mise à jour sur ses consultations auprès des Autochtones, y compris un rapport sur ce qui suit :

a) les préoccupations soulevées par les Autochtones;

b) un résumé des mesures que Keystone prendra pour résoudre ces préoccupations;

c) son plan de surveillance concernant la protection des ressources patrimoniales et traditionnelles des Autochtones durant la construction.

M. Au moins 30 jours avant le début de la construction, Keystone doit présenter les renseignements suivants à l'Office :

a) un double de l'autorisation accordée aux termes de la *Historical Resources Act* (loi sur les ressources historiques) de l'Alberta;

b) les commentaires et recommandations reçus des autorités provinciales en Saskatchewan et en Alberta à propos de l'évaluation de l'incidence sur les ressources patrimoniales;

c) aux fins d'approbation, les mesures d'atténuation que Keystone propose de prendre en réponse aux commentaires et recommandations mentionnés au point b).

N. Pendant toute la durée de la construction et une période d'au moins cinq ans après avoir obtenu l'autorisation de mise en service, Keystone doit tenir et présenter à l'Office, sur demande, un rapport de suivi des plaintes et des consultations touchant la construction

incluant un tableau de suivi des consultations tenues auprès des propriétaires fonciers qui comprend, sans y être limité :

a) un exposé de toutes les consultations engagées avec les propriétaires fonciers, y compris la méthode et les dates de consultation, et un résumé des commentaires ou des préoccupations soulevés par les propriétaires fonciers ou des personnes ou groupes susceptibles d'être touchés;

b) un résumé des mesures que Keystone a prises pour répondre aux commentaires ou aux préoccupations soulevés par les personnes ou groupes susceptibles d'être touchés;

c) une description de la manière dont Keystone compte évaluer si les objectifs déclarés lors des consultations ont été atteints, et dans quelle mesure.

O. Si des travaux de construction ou de déboisement ont lieu pendant les périodes de limitation des activités définies à l'égard des oiseaux migrateurs, Keystone doit retenir les services d'un biologiste aviaire compétent chargé d'effectuer un relevé pré-construction pour repérer la présence d'oiseaux migrateurs et de nids actifs dans les zones immédiatement voisines du chantier (rayon de 30 mètres pour les oiseaux migrateurs et de 100 mètres pour les rapaces) et doit présenter l'information suivante à l'Office dans les 15 jours suivant les travaux de construction ou de déboisement :

a) les résultats du relevé;

b) les mesures d'atténuation, dont la surveillance, définies de concert avec Environnement Canada et le Service canadien de la faune afin de protéger les oiseaux migrateurs repérés ou leurs nids;

c) les mesures d'atténuation, dont la surveillance, définies de concert avec Environnement Canada et le Service canadien de la faune afin de protéger des oiseaux répertoriés dans la *Loi sur les espèces en péril* ou leurs nids;

d) une preuve confirmant que les autorités réglementaires compétentes, fédérales et provinciales, ont été consultées au sujet de la méthode proposée pour la conduite du relevé, des résultats du relevé et des mesures d'atténuation et de surveillance qui seront appliquées, ainsi qu'un exposé des préoccupations soulevées qui n'ont pas été résolues.

Si aucune activité de construction ou de déboisement n'aura lieu pendant les périodes de limitation des activités définies pour les oiseaux, Keystone en avisera l'Office dans les 15 jours suivant la dernière période de limitation des activités à survenir pendant l'étape de la construction.

P. Après les six premiers mois d'exploitation du projet et au plus tard le 31 janvier de chacune des cinq années suivant la mise en service du projet, Keystone doit présenter à l'Office un rapport de surveillance environnementale post-construction qui :

a) expose la méthode de surveillance utilisée, les critères établis pour évaluer le succès des mesures prises et les résultats constatés;

b) examine l'efficacité des mesures d'atténuation appliquées pendant la construction au regard des critères de succès;

c) détaille les divergences par rapport aux plans et les mesures d'atténuation de rechange appliquées avec l'approbation de l'Office;

d) indique, au moyen d'une carte ou d'un schéma, les endroits où des mesures correctives ont été prises pendant la construction et l'état actuel des mesures correctives;

e) expose les mesures que Keystone se propose de prendre pour régler tout sujet de préoccupation non résolu et le calendrier établi à cette fin.

Q. Sauf avis contraire de la part de l'Office, Keystone doit se conformer à toutes les conditions énoncées dans le certificat relatif au projet.

9 CONCLUSION DE L'ONÉ

L'ONÉ a déterminé, conformément à la LCÉE, que si le projet est approuvé et pourvu que soient mises en œuvre les mesures d'atténuation que Keystone a proposées, ainsi que les exigences réglementaires de l'Office et les conditions recommandées jointes au présent REEP, la construction et l'exploitation du pipeline et des installations connexes ne sont pas susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants.

Le présent REEP a été approuvé par l'ONÉ à la date indiquée sur la page couverture en regard de la mention « Date de la détermination faite en vertu de la LCÉE ».

10 PERSONNE-RESSOURCES À L'ONÉ

Anne-Marie Erickson
Secrétaire de l'Office par intérim
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Téléphone : 1-800-899-1265
Fax : 1-877-288-8803
secretary@neb-one.gc.ca

ANNEXE 1

ÉBAUCHE DE PORTÉE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.
Projet de pipeline Keystone XL
Ébauche de portée de l'évaluation environnementale en vertu de
La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

1.0 INTRODUCTION

TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd. (Keystone) propose de construire et d'exploiter le projet de pipeline Keystone XL (le projet). Un certificat d'utilité publique, aux termes de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi sur l'ONÉ) serait nécessaire. De plus, le projet serait assujetti à un examen environnemental préalable en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la LCÉE).

Le 18 juillet 2008, Keystone a déposé une description de projet devant l'Office visant le projet proposé. Cette description avait pour but d'enclencher le processus d'évaluation environnementale (ÉE) conformément à la LCÉE.

Le 31 juillet 2008, l'ONÉ a diffusé un avis de coordination fédérale, en application de l'article 5 du *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences en matière d'évaluation environnementale* pris aux termes de la LCÉE (*Règlement sur la coordination par les autorités fédérales*). Les ministères suivants ont répondu en se disant soit une autorité responsable (AR) susceptible d'exiger une ÉE en vertu de la LCÉE soit une autorité fédérale (AF) pourvue des connaissances voulues en ce qui touche l'ÉE du projet proposé :

- Office national de l'énergie – AR
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) – AR
- Office des transports du Canada (OTC) - AR
- Transports Canada (TC) – AR
- Ministère des Pêches et des Océans (MPO) – AF
- Environnement Canada – AF
- Ressources naturelles Canada (RNCan) - AF
- Santé Canada – AF

Les attributions d'AAC, de l'OTC et de TC seront définies en fonction des responsabilités qui leur incombent d'après la LCÉE.

Les provinces d'Alberta et de Saskatchewan ont manifesté leur intérêt de surveiller l'exécution de l'ÉE et d'y participer même si le projet ne déclenche pas l'application de leurs lois provinciales en matière d'évaluation environnementale.

La portée de l'ÉE a été établie par les AR, après consultation des AF, conformément à la LCÉE et au *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales*.

Le 27 février 2009, TransCanada a déposé une demande auprès de l'ONÉ. Le contenu de cette demande est essentiellement identique à celui de la description de projet.

2.0 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

2.1 Énoncé de la portée du projet

En ce qui concerne l'ONÉ, la portée du projet établie pour les fins de l'ÉE renferme les diverses composantes du projet décrites par TransCanada dans sa demande visant le projet soumise à l'ONÉ en date du 27 février 2009. Les activités concrètes sont la construction, l'exploitation, l'entretien et les modifications prévisibles ainsi que, si elles sont pertinentes, la cessation d'exploitation, la désaffectation et la remise en état des sites relatifs au projet tout entier, y compris les ouvrages suivants décrits en plus amples détails dans la description de projet déposée par TransCanada :

Pipeline

Oléoduc d'environ 525km de long et de 914 mm de diamètre extérieur, allant de Hardisty (Alberta) à la frontière canado-américaine près de Monchy (Saskatchewan), et ses installations connexes (voir ci-dessous). Le pipeline passerait de l'Alberta à la Saskatchewan près de McNeil (Alberta) : il s'étendrait sur quelque 266 km en Alberta et 259 km en Saskatchewan. Il serait contigu à des emprises existantes sur environ 475 km; de nouvelles emprises, non contiguës, seraient requises sur 50 km.

La période de construction proposée irait du milieu de 2010 jusqu'en 2012.

Terminal de Hardisty

Trois réservoirs opérationnels seraient construits au terminal du pipeline à Hardisty, y compris l'équipement connexe suivant : station de pompage d'amorce, installations de comptage, systèmes de commande et raccordements pipeliniers.

Stations de pompage

Sept stations de pompage intermédiaires supplémentaires comportant de trois à cinq électropompes de 5 200 kW (7 000 HP), de la tuyauterie, des systèmes de commande et des installations connexes seraient nécessaires, quatre en Alberta et trois en Saskatchewan.

Autres installations

- Vannes de canalisation principale
- Système de protection cathodique
- Installations d'inspection interne
- Chemins d'accès permanents aux stations de pompage et emplacements de vannes
- Infrastructure temporaire comprenant chemins d'accès aux chantiers de construction, aires de stockage de tubes, cours réservées aux entrepreneurs et baraquements pour les travailleurs.

Les modifications ou activités de désaffectation/cessation d'exploitation additionnelles seraient assujetties à un examen futur conformément à la Loi sur l'ONÉ et, par conséquent, à la LCÉE le cas échéant. Ainsi, ces activités ne seront examinées que d'une manière générale pour le moment.

AAC, l'OTC et TC ont déterminé, compte tenu des responsabilités qui leur incombent d'après la LCÉE, que leur portée du projet pour les besoins de l'ÉE sera la suivante :

- AAC – Suivant l'alinéa 5(1)*c)* de la LCÉE, tout croisement de terres visées par le programme de rétablissement agricole des Prairies pour lesquelles AAC doit délivrer une licence à Keystone;
- OTC – Suivant le paragraphe 101(3) de la *Loi sur les transports au Canada*, tout croisement de voie ferrée de ressort fédéral;
- TC – Suivant l'article 108 de la Loi sur l'ONÉ et la *Loi sur la protection des eaux navigables*, tout franchissement (pipelines ou ponts) de voies navigables.

Cela inclut toutes les activités de construction, d'exploitation, d'entretien, de modification et de désaffectation (y compris fermeture et remise en état) liée à ces composantes du projet.

2.2 Portée des éléments à examiner

L'ÉE comprendra l'examen des éléments suivants tels qu'énoncés aux alinéas 16(1)*a)* à *d)* de la LCÉE:

a) les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;
b) l'importance des effets visés à l'alinéa a);
c) les observations du public à cet égard, reçues conformément à la LCÉE et aux règlements;
d) les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux importants du projet.

Pour plus de clarté, voyons comment le paragraphe 2(1) de la LCÉE définit les « effets environnementaux » :

> Que ce soit au Canada ou à l'étranger, les changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement — notamment à une espèce sauvage inscrite, à son habitat essentiel ou à la résidence des individus de cette espèce, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les espèces en péril* — les répercussions de ces changements soit en matière sanitaire et socioéconomique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale, ainsi que les changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement.

2.3 Portée des éléments à examiner

L'ÉE tiendra compte des effets potentiels du projet envisagé dans les limites spatiales et temporelles qui correspondent aux périodes et aux secteurs où le projet pourrait avoir une interaction avec des composantes de l'environnement ou un effet sur celles-ci. Ces limites varieront selon les questions et les éléments envisagés, et incluront sans s'y limiter :

- les entreprises telles la construction, l'exploitation, la désaffectation, la remise en état et la cessation d'exploitation proposées par le promoteur ou susceptibles d'être exécutées dans le cadre des ouvrages proposés par le promoteur, y compris les mesures d'atténuation et de remplacement de l'habitat;
- les variations saisonnières ou autres variations naturelles d'une population ou d'un élément écologique;
- les étapes sensibles des cycles de vie d'espèces fauniques par rapport au calendrier d'exécution du projet;
- le temps requis pour qu'un effet devienne évident;
- le temps requis pour qu'une population ou un élément écologique se remette d'un effet et retourne à l'état antérieur à l'effet, y compris le degré estimé de récupération;
- la zone dans laquelle une population ou un élément écologique fonctionne;
- la zone touchée par le projet.

Aux fins de l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs, l'examen d'autres projets ou activités qui ont été ou qui seront menés à bien se limitera à ceux pour lesquels des plans ou des demandes officielles ont été soumis.

ANNEXE 2 REMARQUES CONCERNANT L'ÉBAUCHE DE REEP

Source	Remarques	Section du REEP dont le libellé a été modifié	Raison pour laquelle aucune modification n'a été apportée
TC	TC a demandé que l'énoncé de son mandat et de la portée de son analyse soit modifié.	Section 2.1	s.o.
	TC a recommandé que la portée de l'ÉE soit intégrée dans une annexe du REEP	La portée figure dans une annexe du REEP et des modifications ont été apportées à la section 3.0	s.o.
	TC a suggéré l'ajout d'une catégorie intitulée « Terres humides » et d'un énoncé sur les franchissements de cours d'eau proposés dans « Description de l'environnement »	Une catégorie intitulée « Terres humides » a été ajoutée à la section 5.0 et les cours d'eau navigables ont été inclus dans la partie traitant du milieu socioéconomique	Les méthodes de franchissement de cours d'eau proposées figurent déjà au tableau 2
	TC a suggéré l'ajout d'une description des études de la terre continues de Keystone	s.o.	Cette remarque a déjà été traitée à la section 8.4.1
	TC a suggéré l'ajout à la section 6.3 d'une description des efforts de consultation continus de Keystone auprès des groupes autochtones intéressés	Section 6.3	s.o.
	TC a demandé des modifications à la méthodologie utilisée par l'ONE pour l'ÉE pour tenir compte de l'article 2 de la LCÉE	s.o.	La section 2 du REEP précise que l'ÉE est réalisée en application de la LCÉE et la section 3 indique que la portée de l'ÉE est conforme à cette loi
	TC a proposé des ajouts à la section 8.2 – Interactions entre le projet et l'environnement	Section 8.2	s.o.
	TC a recommandé d'inclure une condition décrivant l'engagement de Keystone de faire état de ses consultations auprès des peuples autochtones. TC a également suggéré d'inclure des mesures efficaces pour la prévention ou l'atténuation des incidences et qu'il en soit tenu compte dans le PPE actualisé	La condition L a été ajoutée dans la section 8.7 et des modifications ont été apportées à la section 6.3	s.o.
	TC a fait savoir que toute solution de rechange aux franchissements de cours d'eau ou modification de ces derniers doit être examinée et/ou approuvée par TC avant le début de la construction	Section 8.4.3	s.o.

Source	Remarques	Section du REEP dont le libellé a été modifié	Raison pour laquelle aucune modification n'a été apportée
	TC a fait savoir qu'il pourrait mettre en œuvre un programme de suivi pour assurer que toutes les conditions décrites dans son document d'autorisation soient remplies par Keystone	Section 8.6	s.o.
	TC a suggéré l'ajout de la mention « des mesures révisées de protection des ressources patrimoniales et traditionnelles des Autochtones » dans l'énoncé sur les franchissements de cours d'eau touchés	Condition C b) (iii)	s.o.
EC	EC a fait observer qu'il y a trois autres nids de chevêche des terriers dans la colonie de chiens-de-prairie et que le promoteur devrait maintenir une marge de recul de 500 m et entreprendre des études appropriées	Section 8.4.1	s.o.
	EC s'inquiétait du moment choisi pour les études d'oiseaux migrateurs, lesquelles doivent être réalisées avant la construction ou le déboisement pendant les périodes de limitation.	Condition O	s.o.
	EC a souligné que des marges de recul adaptées aux espèces répertoriées dans la LEP devraient être respectées et des études entreprises en conséquence	s.o.	Selon la condition O d), Keystone consultera EC à propos de la méthode d'étude proposée, des résultats de l'étude et des mesures d'atténuation et de surveillance à mettre en œuvre
Keystone	Keystone a demandé des modifications à la section 8.4.1 concernant l'interdiction d'accès des grenouilles et les méthodes de construction sans tranchée	Section 8.4.1	
	Keystone a proposé des modifications aux conditions recommandées pour qu'il lui soit permis de déposer à l'avance ses documents sur chacune des principales composantes du projet	s.o.	Ce commentaire a également été présenté à l'audience. L'Office s'étant penché sur la question, il est d'avis que le nombre de dépôts serait anormalement élevé, que le suivi des données fournies lors de chaque dépôt serait inutilement complexe et que des renseignements et des engagements ne seraient pas remarqués. En conséquence, l'Office a décidé de ne pas modifier les conditions pertinentes.